

# Abschaffung der Abgeltungsteuer und Rückkehr zur persönlichen Besteuerung führt zu Steuerausfällen und belastet hohe Einkommen kaum

Von Stefan Bach und Hermann Buslei

Die Abschaffung der Abgeltungsteuer und Rückkehr zur persönlichen Besteuerung der Kapitaleinkommen, wie sie in Deutschland oft diskutiert wird, würde in den kommenden Jahren zu keinem nennenswerten Steuermehraufkommen führen. Durch die niedrigen Zinsen wären derzeit sogar leichte Steuerausfälle zu erwarten. Da Dividenden und Veräußerungsgewinne durch das Teileinkünfteverfahren nur mit einem Anteil von 60 Prozent in das steuerpflichtige Einkommen eingehen, würden Steuerpflichtige mit hohen Einkommen nur geringfügig belastet, mittlere oder geringe Einkommen geringfügig entlastet. Stärker belastet würden lediglich die Zinseinkünfte. Die Besteuerung würde insgesamt nur geringfügig progressiver, der bürokratische Aufwand würde steigen. Eine Erhöhung der Abgeltungsteuer, die hier ebenfalls simuliert wird, ergäbe Mehreinnahmen von einer bis zwei Milliarden Euro und eine etwas progressivere Steuerbelastung. Allerdings würden dadurch die Kapitalerträge stärker belastet, was die Investitionsbedingungen in Deutschland verschlechtern könnte.

Seit Einführung der Abgeltungsteuer<sup>1</sup> im Jahr 2009 werden in Deutschland die Einkünfte aus Kapitalvermögen nicht mehr progressiv mit dem persönlichen Einkommensteuersatz belastet, sondern nur noch pauschal mit 25 Prozent plus Solidaritätszuschlag, wobei Steuerpflichtige mit einem niedrigeren Einkommensteuersatz für eine Veranlagung optieren können. Seitdem wird die Abgeltungsteuer häufig als Verstoß gegen die Steuergerechtigkeit kritisiert,<sup>2</sup> zumal die Kapitaleinkommen ähnlich wie die Vermögen stark auf die reichsten Perzentile der Bevölkerung konzentriert sind.<sup>3</sup>

Hintergründe der Reform waren die mangelnde Durchsetzbarkeit der inländischen Besteuerung von Kapitaleinkommen angesichts des internationalen Steuerwettbewerbs und der damit verbundenen Möglichkeiten der Steuervermeidung.<sup>4</sup> „25 Prozent Steuern auf einen Betrag von x sind besser als 42 Prozent auf gar nix“ erklärte der damalige Finanzminister Peer Steinbrück.<sup>5</sup>

Dieses wesentliche Argument für die Abgeltungsteuer verliert zunehmend an Bedeutung, da die internationale

<sup>1</sup> Vgl. Definition von Abgeltungsteuer im DIW-Glossar (online verfügbar, abgerufen am 24. Oktober 2017. Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen dieses Berichts, sofern nicht anders vermerkt).

<sup>2</sup> Vgl. dazu die Beiträge des Zeitgesprächs, „Abschaffung der Abgeltungsteuer – gerechter und steuersystematisch einheitlicher?“. Wirtschaftsdienst 2016, 2, 83 ff. (online verfügbar).

<sup>3</sup> Vgl. dazu Stefan Bach, Martin Beznoska, Viktor Steiner (2016): Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Verteilungswirkungen des deutschen Steuer- und Transfersystems. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 114, 30 ff., 57 ff. (online verfügbar); Stefan Bach, Andreas Thiemann, Aline Zucco (2015): The Top Tail of the Wealth Distribution in Germany, France, Spain, and Greece. DIW Berlin Discussion Papers 1502 (online verfügbar).

<sup>4</sup> Margit Schratzenstaller (2013): Besteuerung höherer Einkommen und Vermögen – Internationale Entwicklungstendenzen, Möglichkeiten und Grenzen. Vierteljahreshfte zur Wirtschaftsforschung 82 (online verfügbar); Michael Förster, Ana Llana-Nozal und Vahé Nafilyan (2014): Trends in Top Incomes and their Taxation in OECD Countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 159, 46ff. (online verfügbar).

<sup>5</sup> Handelsblatt: Steinbrück will mit 25 Prozent einsteigen, Artikel vom 19. September 2006 (online verfügbar).

Tabelle 1

**Grenzbelastungen von Kapitalerträgen durch Abgeltungsteuer, Einkommensteuer sowie Unternehmensteuern und Solidaritätszuschlag<sup>1</sup>**

Zu versteuerndes Einkommen	Grenzsteuersatz Einkommensteuer 2017	Einkommensteuerbelastung beim Privatanleger			Gesamte Steuerbelastung einschließlich Unternehmensteuern und Solidaritätszuschlag			
		Abgeltungsteuer	Persönliche Besteuerung		Abgeltungsteuer beim Privatanleger		Persönliche Besteuerung beim Privatanleger	
			Zinsen	Dividenden <sup>2</sup>	Zinsen <sup>3</sup>	Dividenden <sup>4</sup>	Zinsen <sup>5</sup>	Dividenden <sup>6</sup>
Euro		Prozent						
5 000	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5	29,8	3,5	29,8
10 000	16,4	16,4	16,4	9,8	20,8	41,9	20,8	37,1
15 000	24,5	24,5	24,5	14,7	29,4	48,0	29,4	40,7
20 000	26,8	25,0	26,8	16,1	29,9	48,3	31,7	41,7
25 000	29,0	25,0	29,0	17,4	29,9	48,3	34,1	42,7
30 000	31,2	25,0	31,2	18,7	29,9	48,3	36,5	43,7
35 000	33,5	25,0	33,5	20,1	29,9	48,3	38,8	44,7
40 000	35,7	25,0	35,7	21,4	29,9	48,3	41,2	45,7
45 000	37,9	25,0	37,9	22,8	29,9	48,3	43,5	46,7
50 000	40,2	25,0	40,2	24,1	29,9	48,3	45,9	47,7
55 000	42,0	25,0	42,0	25,2	29,9	48,3	47,8	48,5
60 000	42,0	25,0	42,0	25,2	29,9	48,3	47,8	48,5
260 000	45,0	25,0	45,0	27,0	29,9	48,3	51,0	49,8

1 Ledige Steuerpflichtige.  
 2 Besteuerung mit Teileinkünfteverfahren, Besteuerungsanteil 60 Prozent.  
 3 Abgeltungsteuer plus Solidaritätszuschlag plus Gewerbesteuer (3,5 Prozent der Zinsen durch Hinzurechnung von 25 Prozent der Finanzierungsaufwendungen).  
 4 Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag auf Unternehmensebene (29,8 Prozent der Bruttodividende) plus Abgeltungsteuer und Solidaritätszuschlag bezogen auf die Nettodividende (70,2 Prozent der Bruttodividende).  
 5 Grenzbelastung Einkommensteuer plus Solidaritätszuschlag plus Gewerbesteuer (3,5 Prozent der Zinsen durch Hinzurechnung von 25 Prozent der Finanzierungsaufwendungen).  
 6 Gewerbesteuer, Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag auf Unternehmensebene (29,8 Prozent der Bruttodividende) plus Grenzbelastung Einkommensteuer beim Teileinkünfteverfahren (Besteuerungsanteil 60 Prozent) und Solidaritätszuschlag bezogen auf die Nettodividende (70,2 Prozent der Bruttodividende).

Quelle: Eigene Berechnungen.

Steuerflucht in den letzten Jahren deutlich erschwert wurde. Neben unkonventionellen Fahndungsmaßnahmen wie dem Ankauf von Steuer-CDs hat vor allem der internationale Informationsaustausch zwischen den Finanzbehörden<sup>6</sup> die Entdeckungswahrscheinlichkeit deutlich erhöht. Vor diesem Hintergrund mehren sich zuletzt Stimmen, die Abgeltungsteuer wieder abzuschaffen und Kapitaleinkommen wieder in den Einkommensteuertarif zu integrieren.<sup>7</sup> Hier wird simuliert, was eine solche Abschaffung sowohl für die öffentlichen Kas-

sen als auch für die Steuerpflichtigen nach Einkommensklassen bedeuten würde.<sup>8</sup>

**Abgeltungsteuer entlastet Zinsen und belastet Dividenden**

Zunächst werden hier in einer Modellrechnung die Wirkungen der Abgeltungsteuer auf die Grenzsteuerbelastungen von Einkünften aus Zinsen und Dividenden beschrieben – also der Anteil eines zusätzlichen Euros an Kapitalerträgen, der an den Fiskus entrichtet wird. Die Belastungen werden für ledige Steuerpflichtige nach

6 Bundesministerium der Finanzen: Informationsaustausch in Steuersachen. 29. September 2017 (online verfügbar). OECD: Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters: Implementation Handbook (online verfügbar).

7 Vgl. zum Beispiel das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen (online verfügbar) und der SPD (online verfügbar) für die Bundestagswahl 2017.

8 Die Methode und ausführlichen Ergebnisse der Simulation werden vorgestellt in: Stefan Bach, Hermann Buslei (2017): Aufkommens- und Verteilungswirkungen von Reformen der Abgeltungsteuer. Analyse mit dem Einkommensteuer-Simulations-Modell (ESStM) auf Grundlage der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2007/2008. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 124 (online verfügbar).

Kasten 1

**Wie funktioniert die Abgeltungsteuer?**

Der Abgeltungsteuer von 25 Prozent plus Solidaritätszuschlag unterliegen Zinszahlungen von inländischen Kreditinstituten sowie Zinsen und Dividenden, die von inländischen Finanzinstituten ausgezahlt werden, ferner Erträge aus bestimmten Versicherungsverträgen, stillen Gesellschaften, Options-, Termin- und Wertpapiergeschäften, Zertifikaten und teilweise Erträge aus Investmentfonds (§ 43 Absatz 1 EStG). Die Steuer hat Abgeltungswirkung für die Einkommensteuerpflichtigen, das heißt, die besteuerten Kapitalerträge müssen nicht mehr in der Einkommensteuererklärung angegeben werden.

Kapitalerträge ohne Belastung mit inländischen Kapitalertragsteuern sind weiterhin in der Steuererklärung zu deklarieren, unterliegen aber einem gesonderten Steuersatz von einheitlich 25 Prozent (§ 32d Absatz 1 EStG). Bei diesen Kapitalerträgen handelt es sich insbesondere um Zinserträge aus privaten Darlehen oder Hypotheken, laufende Erträge aus einem ausländischen thesaurierenden Fonds, Erträge aus der Veräußerung einer stillen Gesellschaft oder Kapitallebensversicherung sowie Erträge aus bestimmten Fremdwährungsgeschäften.

Der frühere Sparer-Freibetrag in Höhe von 750 Euro sowie der Werbungskosten-Pauschbetrag in Höhe von 51 Euro wurden zu einem Sparer-Pauschbetrag in Höhe von 801 Euro zusammengefasst. Dieser wird weiterhin durch einen Freistellungsauftrag an die kontoführenden beziehungsweise depotverwaltenden Finanzinstitute beim Quellensteuerabzug berücksichtigt. Bei der Zusammenveranlagung von Ehepaaren oder Lebenspartnerschaften wird der Sparer-Pauschbetrag auf 1 602 Euro verdoppelt. Steuerpflichtige, die bei der Quellenbesteuerung den Sparer-Pauschbetrag nicht ausgeschöpft haben, können die Kapitalerträge bei der Einkommensteuererklärung angeben (§ 32d Absatz 4 EStG). Die übersteigenden Kapitalerträge werden dann mit dem gesonderten Steuersatz von 25 Prozent belastet.

Mit der Einführung der Abgeltungsteuer im Jahr 2009 sind das Halbeinkünfteverfahren<sup>1</sup> bei der Dividenden- und Veräußerungsgewinnbesteuerung sowie der Abzug von Werbungskosten für die Kapitaleinkünfte weggefallen. Verluste aus Kapitalvermögen dürfen nicht mehr unmittelbar mit Einkünften aus anderen Einkunftsarten ausgeglichen werden, sondern können nur noch mit späteren Kapitaleinkommen verrechnet werden. Ferner werden seitdem Veräußerungsgewinne im Rahmen der Einkünfte aus Kapitalvermögen umfassend besteuert, während sie bis 2008 im Rahmen der sonstigen Einkünfte als Einkünfte aus privaten

Veräußerungsgewinnen nur innerhalb einer Haltefrist (*Spekulationsfrist*) von einem Jahr erfasst wurden.

Die Abgeltungsteuer beziehungsweise die Tarifbegünstigung auf den Steuersatz von 25 Prozent gilt nicht für bestimmte Kapitaleinkünfte, die weiterhin in der Steuererklärung anzugeben sind und zusammen mit den übrigen Einkünften der persönlichen Einkommensteuer unterliegen. Dies gilt insbesondere für Kapitalerträge aus Gesellschafterfremdfinanzierung und aus sonstigen Darlehensgeschäften mit nahestehenden Personen, einschließlich stille Gesellschaft oder partiarische Darlehen (§ 32d Absatz 2 EStG). Damit sollen Steuergestaltungen vermieden werden.

Steuerpflichtige mit einer unternehmerischen Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft können die entsprechenden Einkünfte auf Antrag in die Besteuerung mit dem persönlichen Steuersatz einbeziehen lassen und dabei auch Werbungskosten abziehen (§ 32d Absatz 2 Nr. 3 EStG). Dazu müssen sie zu mindestens 25 Prozent an einer Kapitalgesellschaft beteiligt sein oder zu mindestens einem Prozent an einer Kapitalgesellschaft beteiligt und beruflich für diese tätig sein. Hierdurch soll der Abzug von Fremdfinanzierungskosten oder anderen höheren Werbungskosten ermöglicht werden. Ferner gilt die Abgeltungsteuer beziehungsweise die Tarifbegünstigung nicht für Einkünfte aus Beteiligungen, die im Betriebsvermögen gehalten werden. Bei diesen Kapitaleinkünften gilt ein Teileinkünfteverfahren, bei dem 60 Prozent der Einkünfte steuerpflichtig sind (§ 3 Nr. 40 EStG).

Darüber hinaus haben alle Steuerpflichtigen die Möglichkeit, ihre gesamten Kapitaleinkünfte zu veranlagen und sie zusammen mit den übrigen Einkünften zum persönlichen Einkommensteuersatz zu versteuern (§ 32d Absatz 4, 6 EStG). Dabei können weder Werbungskosten abgezogen werden, noch kommt das Teileinkünfteverfahren bei Dividenden und Veräußerungsgewinnen zur Anwendung. Auf Antrag führt das Finanzamt dazu eine Günstigerprüfung durch. Steuerpflichtige mit niedrigeren Grenzsteuersätzen können dadurch die übersteigende Kapitalertragsteuer zurückerstattet bekommen. Bei zusammen veranlagten Ehepaaren oder Lebenspartnerschaften ist gegebenenfalls eine Einzelveranlagung vorteilhaft, falls nur ein Ehepartner hohe Kapitaleinkünfte bezieht und der Splittingvorteil gering ist.<sup>2</sup> Diese Option wird bei der Günstigerprüfung durch die Finanzverwaltung nicht berücksichtigt.

<sup>1</sup> Bis 2008 wurden Dividenden und Veräußerungsgewinne nur zur Hälfte in die Einkommensteuerpflicht einbezogen (Halbeinkünfteverfahren). Damit sollte die Vorbelastung durch Unternehmensteuern auf der Ebene der Kapitalgesellschaften beim Kapitalanleger berücksichtigt werden (*shareholder relief*).

<sup>2</sup> Frank Hechtner, Jochen Hundsdoerfer (2008): Steuerbelastung privater Kapitaleinkünfte nach Einführung der Abgeltungsteuer unter besonderer Berücksichtigung der Günstigerprüfung: Unsystematische Grenzbelastungen und neue Gestaltungsmöglichkeiten. arqus Diskussionsbeitrag Nr. 52 (online verfügbar).

der Höhe des steuerpflichtigen Einkommens für das Steuerrecht des Jahres 2017 dargestellt (Tabelle 1); beim Einkommensteuertarif 2018 verändern sich die Wirkungen nur minimal. Die Wirkungen des geltenden Rechts der Abgeltungsteuer werden mit der Besteuerung der Kapitalerträge zum persönlichen Grenzsteuersatz verglichen, wobei für Dividenden oder Veräußerungsgewinne das Teileinkünfteverfahren gilt, bei dem diese Einkünfte nur zu 60 Prozent einbezogen werden<sup>9</sup> (Kasten 1). Ferner wird unterschieden zwischen der Steuerbelastung bei der Privatanlegerin oder dem Privatanleger, die für die im Folgenden simulierten Aufkommens- und Verteilungswirkungen relevant ist, und der gesamten Steuerbelastung der Kapitalerträge einschließlich der Vorbelastung mit Unternehmensteuern und Solidaritätszuschlag, die für die Wirkungen auf Investitionen und Finanzierung von Interesse ist.

Betrachtet man die Belastung bei den PrivatanlegerInnen, so ist die Abgeltungsteuer ab einem zu versteuernden Einkommen von 16 070 Euro günstiger als die Veranlagung der Kapitaleinkünfte, da dann die Grenzbelastung des Einkommensteuertarifs 2017 auf über 25 Prozent steigt. Bei der Rückkehr zur persönlichen Besteuerung müssen alle Steuerpflichtigen ihre Kapitaleinkünfte wieder mit ihrem individuellen Grenzsteuersatz veranlagern. Das würde für Steuerpflichtige, die den höheren Grenzsteuersätzen unterliegen, deutliche Mehrbelastungen bei den Zinseinkommen bedeuten. Bei Dividenden oder Veräußerungsgewinnen würde dagegen das Teileinkünfteverfahren mit einem Besteuerungsanteil von 60 Prozent dazu führen, dass die Steuerpflichtigen bis 54 057 Euro zu versteuerndes Einkommen gegenüber der Abgeltungsteuer entlastet werden. Dies ist das Einkommen, ab dem der erste Höchststeuersatz von 42 Prozent gilt. Ab einem zu versteuernden Einkommen 256 300 Euro, ab dem der „Reichensteuer“-Satz von 45 Prozent gilt, würde die Einkommensteuer-Grenzbelastung auf Dividenden und Veräußerungsgewinne 27 Prozent betragen.

Für die gesamte Grenzbelastung einschließlich Solidaritätszuschlag und Unternehmensteuern<sup>10</sup> führt die Abgel-

**9** Das Teileinkünfteverfahren soll die Vorbelastung der Dividenden mit Unternehmensteuern ausgleichen. Der Besteuerungsanteil von 60 Prozent wurde so gewählt, dass die Gesamtbelastung der Dividenden oder Veräußerungsgewinne mit Unternehmensteuern sowie Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag bei Steuerpflichtigen mit hohen Grenzsteuersätzen in etwa der Gesamtbelastung der Zinsen entspricht. Vgl. Alois Nacke: Kommentar zu § 3 Nr. 40 EStG, Tz. 5, Oktober 2008, In: Hermann, Heuer, Raupach: Kommentar EStG KStG. Vgl. dazu Tabelle 1. Dabei wird angenommen, dass die Vorbelastung mit Unternehmensteuern auch tatsächlich die AnteilseignerInnen trifft und nicht auf andere WirtschaftsteilnehmerInnen überwälzt wird, zum Beispiel ArbeitnehmerInnen oder LieferantInnen.

**10** Für die Gewerbesteuer wird ein Hebesatz von 400 Prozent angenommen. Einschließlich Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag auf Unternehmensebene führt dies zu einer Grenzbelastung von 29,8 Prozent der Bruttodividende. Bei der gesamten Grenzbelastung der Zinseinkünfte wird die Hinzurechnung

zungsteuer zu einer erheblichen Begünstigung der Zinseinkommen. Die Zinseinkommen werden auf der Unternehmensebene nur über die teilweise Hinzurechnung bei der Gewerbesteuer belastet. Dividenden beziehungsweise Gewinnausschüttungen von Kapitalgesellschaften werden dagegen auf Unternehmensebene mit voller Gewerbesteuer sowie mit Körperschaftsteuer und Solidaritätszuschlag vorbelastet. Einschließlich Abgeltungsteuer und Solidaritätszuschlag liegt die Gesamtbelastung schon bei mittleren Einkommen bei gut 48 Prozent.

Die Rückkehr zur persönlichen Besteuerung der Kapitaleinkünfte würde die Unterschiede in der steuerlichen Behandlung von Zinsen und Dividenden verringern. Die gesamte Grenzbelastung einschließlich der Vorbelastung auf Unternehmensebene würde sich bei den höheren Einkommen wieder deutlich annähern. Dadurch gäbe es weniger Anreize zur Fremdfinanzierung von Unternehmensinvestitionen, wenn Kreditzinsen steuerlich nicht mehr günstiger gestellt sind als Eigenkapital.

Diese Modellrechnung verdeutlicht die grundsätzlichen Wirkungsrichtungen einer Reform der Abgeltungsteuer.

- Bei den Dividenden und Veräußerungsgewinnen, aus denen zurzeit der überwiegende Teil der steuerpflichtigen Kapitaleinkommen bestehen dürfte, sind nur geringe Mehreinnahmen zu erwarten, wenn bei der Rückkehr zur Besteuerung mit dem persönlichen Einkommensteuersatz ein Teileinkünfteverfahren mit 60 Prozent Besteuerungsanteil gilt. Bei diesen Einkünften werden die Steuerpflichtigen mit den niedrigen Grenzsteuersätzen entlastet und die Steuerpflichtigen mit den hohen Grenzsteuersätzen nur sehr moderat belastet. Hinzu kommt die in dieser Modellrechnung nicht berücksichtigte Möglichkeit zum Abzug von Werbungskosten<sup>11</sup>, die vor allem bei hohen Dividendeneinkünften eine Rolle spielen dürfte.
- Die Zinseinkünfte der Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen würden zwar deutlich stärker belastet. Das niedrige Zinsniveau begrenzt aber das Steuermehraufkommen aus diesen Einkünften. Bei Gewinn- und Kapitaleinkommen greift die Kapitaleinkommensbesteuerung ohnehin nicht oder nur langfristig, soweit sie im Unternehmenssektor thesauriert und nicht ausgeschüttet werden.

von 25 Prozent der Finanzierungsaufwendungen bei der Gewerbesteuer berücksichtigt. Dies führt zu einer zusätzlichen Belastung der Zinseinkünfte in Höhe von 3,5 Prozent. Zinsabzugsverbote durch die Zinsschranke sowie die höhere Grenzbelastung beim geringfügigen Übersteigen der Freigrenze des Solidaritätszuschlags werden vernachlässigt. Der Abzug von Werbungskosten oder die volle Besteuerung von Veräußerungsgewinnen werden ebenfalls vernachlässigt.

**11** Vgl. dazu die Simulationsrechnung (Tabelle 2).

Tabelle 2

**Veränderung der Steueraufkommens<sup>1)</sup> durch Reformszenarien zur Abgeltungsteuer 2017**

Dezile des äquivalenzgewichteten <sup>2)</sup> Gesamtbetrags der Einkünfte	Abschaffung Abgeltungsteuer		Erhöhung Abgeltungsteuersatz auf		
	mit Abzug Werbungskosten	ohne Abzug Werbungskosten	28 Prozent	30 Prozent	32 Prozent
<b>in Millionen Euro</b>					
1. Dezil	0	0	0	0	0
2. Dezil	0	0	0	0	0
3. Dezil	-1	-1	0	0	0
4. Dezil	-12	-5	0	0	0
5. Dezil	-31	-14	0	0	0
6. Dezil	-41	-19	3	3	3
7. Dezil	-48	-18	12	14	14
8. Dezil	-49	-9	24	34	38
9. Dezil	-52	17	44	71	91
10. Dezil	161	871	803	1 334	1 861
91-95-Prozent-Perzentil	-23	51	44	73	100
96-99-Prozent-Perzentil	13	179	114	189	263
Top-1-Prozent-Perzentil	171	641	645	1 072	1 498
<b>Insgesamt</b>	<b>-73</b>	<b>822</b>	<b>887</b>	<b>1 457</b>	<b>2 007</b>
<b>in Euro je Steuerpflichtigen</b>					
1. Dezil	0	0	0	0	0
2. Dezil	0	0	0	0	0
3. Dezil	0	0	0	0	0
4. Dezil	-3	-1	0	0	0
5. Dezil	-8	-4	0	0	0
6. Dezil	-10	-5	1	1	1
7. Dezil	-11	-4	3	3	3
8. Dezil	-11	-2	5	8	9
9. Dezil	-11	4	10	16	20
10. Dezil	37	201	185	307	429
91-95-Prozent-Perzentil	-10	23	20	32	45
96-99-Prozent-Perzentil	8	104	67	110	153
Top-1-Prozent-Perzentil	439	1 649	1 658	2 757	3 852
<b>Insgesamt</b>	<b>-2</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>31</b>	<b>43</b>
<b>in Prozent des zu versteuernden Einkommens</b>					
1. Dezil	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2. Dezil	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3. Dezil	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4. Dezil	-0,02	-0,01	0,00	0,00	0,00
5. Dezil	-0,04	-0,02	0,00	0,00	0,00
6. Dezil	-0,04	-0,02	0,00	0,00	0,00
7. Dezil	-0,03	-0,01	0,01	0,01	0,01
8. Dezil	-0,03	-0,01	0,01	0,02	0,02
9. Dezil	-0,02	0,01	0,02	0,03	0,04
10. Dezil	0,03	0,16	0,15	0,25	0,34
91-95-Prozent-Perzentil	-0,01	0,03	0,03	0,05	0,06
96-99-Prozent-Perzentil	0,01	0,09	0,06	0,10	0,13
Top-1-Prozent-Perzentil	0,09	0,34	0,34	0,57	0,80
<b>Insgesamt</b>	<b>-0,01</b>	<b>0,06</b>	<b>0,06</b>	<b>0,10</b>	<b>0,14</b>

1 Festgesetzte Einkommensteuer, nicht veranlagte Abgeltungsteuer, Solidaritätszuschlag.

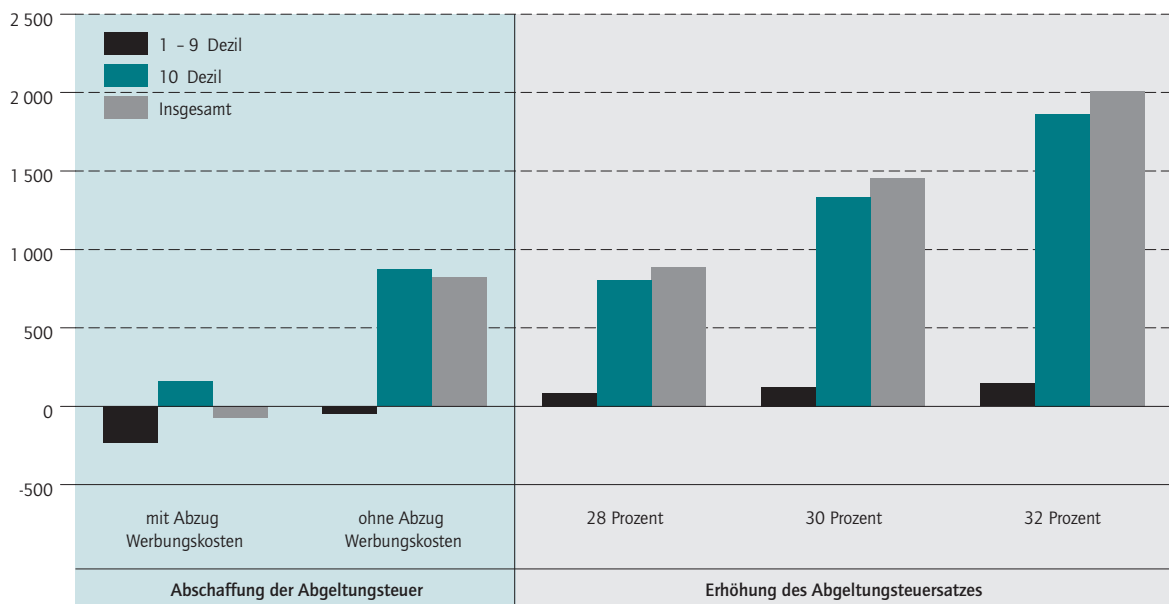
2 Äquivalenzgewichtete mit modifizierter OECD-Skala.

Quellen: Forschungsdatenzentren der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder; Mikrosimulationsanalysen auf Grundlage von fortgeschriebenen Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik (jährliche Einkommensteuerstatistik 2008, Lohnsteuerfälle 2007) sowie des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

Abbildung 1

**Mehr- bzw. Mindereinnahmen von fünf Reformszenarien der Abgeltungsteuer**

In Millionen Euro



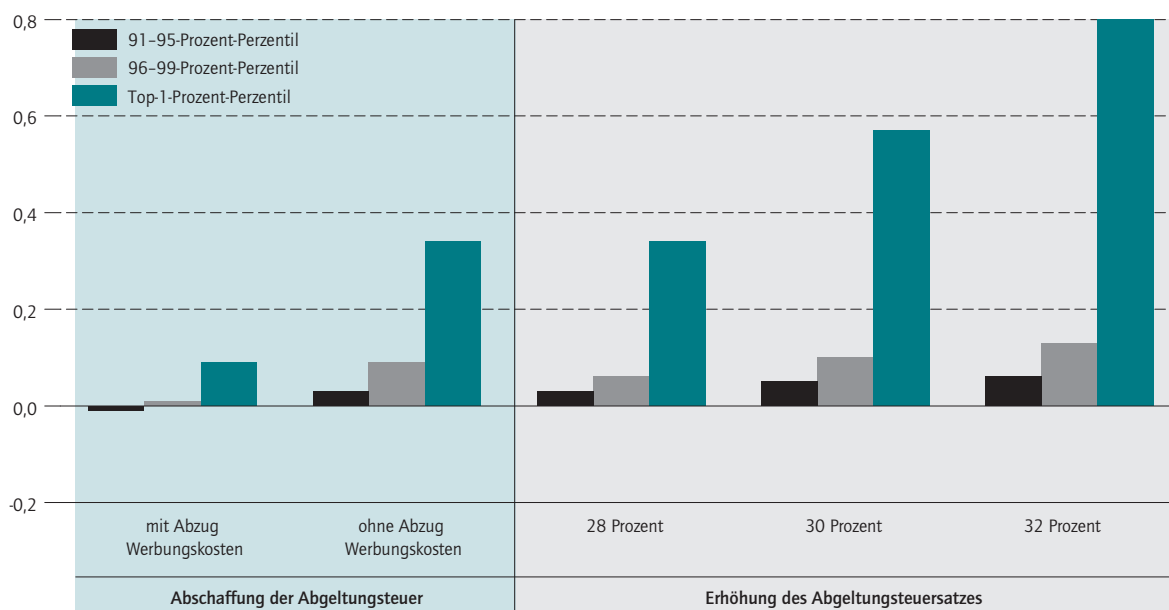
© DIW Berlin 2017

Die reichsten zehn Prozent der Steuerpflichtigen leisten in allen Szenarien den überwiegenden Teil der Mehreinnahmen.

Abbildung 2

**Veränderung der Steuerbelastung für die einkommenstärksten zehn Prozent der Steuerpflichtigen**

In Prozent des zu versteuernden Einkommens



Quellen (Abbildung 1 und 2): Siehe Tabelle 2.

© DIW Berlin 2017

Eine Erhöhung des Abgeltungsteuersatzes auf 32 Prozent hätte den stärksten Effekt.



## Rückkehr zur persönlichen Besteuerung der Kapitalerträge hat nur geringe Aufkommens- und Verteilungseffekte

Für die Simulation zur Abschaffung der Abgeltungsteuer in Verbindung mit einer Rückkehr zur persönlichen Besteuerung der Kapitaleinkünfte im Jahr 2017 wird der Rechtsstand der Kapitaleinkommensbesteuerung zugrundegelegt, der bis 2008 galt. Dabei wird das frühere Halbeinkünfteverfahren durch ein Teileinkünfteverfahren mit einem Besteuerungsanteil von 60 Prozent ersetzt. Die Reform wird sowohl mit als auch ohne Wiedereinführung des Werbungskostenabzugs simuliert. Ansonsten gilt das Steuerrecht des Jahres 2017.

Bei den derzeitigen Reformüberlegungen ist zumeist vorgesehen, an der vollständigen Steuerpflicht für Veräußerungsgewinne festzuhalten, die mit der Abgeltungsteuer eingeführt wurde. Auch hier wird diese Annahme getroffen. Durch die hohen Vermögenswerte bei Unternehmen, Immobilien und Wertpapieren könnten die Veräußerungsgewinne in den nächsten Jahren noch ein nennenswertes Niveau aufweisen. Wenn sich diese Entwicklung nach dem Ende der Niedrigzinsphase in einigen Jahren umkehrt, könnten in spürbarem Umfang Verluste entstehen, die innerhalb dieser Einkunftsart vorgetragen und mit späteren Gewinnen verrechnet werden können.

Ferner wird eine Erhöhung des Abgeltungsteuersatzes auf 28, 30 und 32 Prozent beim derzeitigen Besteuerungsregime simuliert, die zu einer höheren Belastung und damit zu Mehreinnahmen führt.

Datenbasis der Simulationen ist die Einkommensteuerstatistik der Jahre 2007 und 2008 (Kasten 2). In diesen Jahren wurden die Einkünfte aus Kapitalvermögen letztmalig umfassend deklariert. Die Modelldatengrundlage wird auf das Jahr 2017 fortgeschrieben. Dabei werden wesentliche Veränderungen bei der Zusammensetzung der Steuerpflichtigen (*Strukturfortschreibung*) und die Entwicklung der wesentlichen Einkommensgrößen (*Einkommensfortschreibung*) berücksichtigt. Die Entwicklung der Kapitaleinkünfte wird mit dem Aufkommen der Kapitalertragsteuern fortgeschrieben. Demnach bewegen sich die Dividenden einschließlich der Veräußerungsgewinne im Jahr 2017 auf dem gleichen Niveau wie 2008 (ohne Veräußerungsgewinne), die Zinseinkünfte sind dagegen um gut 50 Prozent zurückgegangen.

### Geringe Effekte der Abschaffung der Abgeltungsteuer

Die Abschaffung der Abgeltungsteuer mit Gewährung des Abzugs der Werbungskosten würde bei einem Teileinkünfteverfahren von 60 Prozent keine Mehreinnahmen erzielen, sondern leichte Mindereinnahmen

von 73 Millionen Euro bedeuten (Tabelle 2 und Abbildung 1). Die Steuerpflichtigen im obersten Dezil würden mit insgesamt 161 Millionen Euro belastet. In den übrigen Dezilen ergeben sich dagegen durchgängig Entlastungen beziehungsweise Mindereinnahmen für den Fiskus in Höhe von insgesamt 234 Millionen Euro. Dabei werden zwar die Zinseinkommen der Steuerpflichtigen mit den höheren Grenzsteuersätzen stärker belastet. Das aktuell niedrige Zinsniveau begrenzt aber das Steuermehraufkommen. Diese Belastungen werden bis in das neunte Dezil überkompensiert durch Entlastungen bei den Dividendeneinkünften und Veräußerungsgewinnen.

Einkommensstarke Steuerpflichtige werden geringfügig belastet: Im obersten Dezil ergibt sich eine durchschnittliche individuelle Belastung von 37 Euro pro Jahr. Innerhalb des obersten Dezils ist die starke Konzentration der Belastungen auf das Top-Perzentil auffällig (Abbildung 2). Hier werden die Steuerpflichtigen um 439 Euro pro Jahr zusätzlich belastet, während im Bereich der 91- bis 95 Prozent-Perzentile im Durchschnitt noch Entlastungen zu erwarten sind, die allerdings kaum ins Gewicht fallen.

Wird der volle Werbungskostenabzug nicht wieder eingeführt, werden vor allem die oberen Einkommensgruppen belastet. In diesem Szenario entstünden 822 Millionen Euro Mehreinnahmen, allein die Steuerpflichtigen im obersten Dezil würden mit 871 Millionen Euro belastet.

Alles in allem steigt die Progressions- und Umverteilungswirkung der Einkommensteuer durch eine Abschaffung der Abgeltungsteuer nur minimal: Die Steuerpflichtigen im obersten Dezil werden in Relation zu ihrem steuerpflichtigen Einkommen leicht belastet, die Steuerpflichtigen in den übrigen Dezilen minimal und nur in bestimmten Fällen entlastet.

Die Simulationsrechnungen vernachlässigen die Ausnahmen von der Abgeltungsteuer (Kasten 1), da diese in der Modelldatengrundlage aus den Jahren 2007/2008 nicht nachgewiesen sind. Auf Grundlage der Einkommensteuerstatistik 2010 wird geschätzt, dass die tatsächliche Entlastung allein dadurch um etwa 50 Millionen Euro höher ausfallen könnte.<sup>12</sup> Entsprechend größer wären die Mindereinnahmen der Reform. Zugleich wird die Wirkung der Abschaffung des Werbungskostenabzugs vermutlich überschätzt, was die Mindereinnahmen der Reform wiederum reduziert.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Bach und Buslei, a. a. O., Kapitel 3.6.

<sup>13</sup> Die Werbungskosten könnten zu einem beträchtlichen Teil auf Finanzierungskosten für Beteiligungen an Kapitalgesellschaften entfallen. Bei diesen sieht bereits das derzeitige Recht eine Ausnahme von der Abgeltungsteuer vor, nach der die Steuerpflichtigen die persönliche Besteuerung der Kapitaleinkünfte beantragen und dabei auch die Werbungskosten abziehen dürfen (siehe Kasten 1).

Kasten 2

### Das Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell (ESTM)

Das Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell (ESTM) des DIW Berlin analysiert die unmittelbaren Aufkommens- und Verteilungswirkungen des geltenden Einkommensteuerrechts sowie von Steuerreformen. Das Modell basiert auf Einzeldaten der Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Jahres 2007 und der jährlichen Einkommensteuerstatistik (Geschäftsstatistik) des Jahres 2008. Für die Analysen werden die vollständigen Datensätze einer geschichteten 10 Prozent Zufallsstichprobe im Wege der kontrollierten Datenfernverarbeitung im Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter der Länder genutzt.

Ein detailliertes Simulationsprogramm ermittelt die Aufkommens- und Verteilungswirkungen der festgesetzten Einkommensteuer, der nicht veranlagten Lohnsteuer und der Abgeltungsteuer sowie des Solidaritätszuschlags auf diese Steuern. Das Steuerrecht ist bis zum geltenden Rechtsstand 2017 abgebildet. Verhaltensanpassungen der Steuerpflichtigen bei Änderungen des Steuerrechts werden nicht berücksichtigt, etwa bei Ersparnissen und Anlageportfolios oder bei Steuervermeidung und -flucht.

Ein Fortschreibungsmodul berücksichtigt wesentliche Veränderungen beim Erwerbsstatus und den Familienstrukturen der Steuerpflichtigen (*Strukturfortschreibung*) sowie der Einkommensgrößen und Ausgabenpositionen (*Niveaufortschreibung*) bis zum Jahr 2017. Die Fortschreibung bis 2016 stützt sich im Wesentlichen auf Informationen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), des Mikrozensus, der Finanzstatistik, der Beschäftigtenstatistik und der jährlichen Bevölkerungsfortschreibung. Für den Fortschreibungszeitraum bis 2017 werden aktuelle Prognosen zu Bevölkerung, Arbeitsmarkt und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung verwendet.

Die Fortschreibung der Kapitaleinkommen wird auf Grundlage des Aufkommens der Kapitalertragsteuern vorgenommen. Die Dividenden werden mit dem Kassenaggregat *Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag* fortgeschrieben, das seit der Einführung der Abgeltungsteuer 2009 auch die steuerpflichtigen Veräußerungsgewinne enthält. Dadurch werden die Veräußerungsgewinne implizit über die Fortschreibung bei der Simulation berücksichtigt, wobei dadurch eine Verteilung entsprechend der Dividenden angenommen wird. Die Zinsen werden mit dem Aufkommen des Zinsabschlags fortgeschrieben. Auf dieser Grundlage nehmen wir an, dass die steuerlich erfassten Zinsen bis 2017 auf weniger als die Hälfte des Niveaus von 2008 zurückgehen. Für Dividenden und Veräußerungsgewinne werden 90 Prozent des Niveaus von 2008 angesetzt.

Wir simulieren die Abgeltungsteuer, indem wir eine umfassende Günstigerprüfung durchführen, bei der die Steuerveranlagung einmal mit und einmal ohne die abgeltend beziehungsweise mit 25 Prozent besteuerten Kapitaleinkünfte durchgeführt wird und die günstigere Lösung gewählt wird. Bei den Simulationen vernachlässigen wir die Ausnahmen von der Abgeltungsteuer.

Da in der Lohn- und Einkommensteuerstatistik nur schätzungsweise gut 80 Prozent aller Haushalte in Deutschland steuerlich erfasst werden, berücksichtigen wir für die Verteilungsanalysen Informationen aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) zu Haushalten ohne oder mit nur geringen steuerpflichtigen Einkommen. Dadurch können wir die Verteilungswirkungen für die gesamte Bevölkerung darstellen.

Die Verteilungswirkungen der Simulationsergebnisse zum Einkommensteueraufkommen werden nach der Höhe des Gesamtbetrags der Einkünfte dargestellt, also den steuerpflichtigen Bruttoeinkommen. Diese Einkommensgröße wird in ein bedarfsgewichtetes Äquivalenzeinkommen umgerechnet.<sup>1</sup> Anschließend werden die so vergleichbaren steuerpflichtigen Personen nach der Höhe ihres Äquivalenzeinkommens aufsteigend sortiert und in gleich große Dezile eingeteilt, das zehnte Dezil wird noch nach dem einen und den fünf Prozent der Bevölkerung mit den höchsten Einkommen differenziert (*Perzentile*).

<sup>1</sup> Dazu wird der Gesamtbetrag der Einkünfte durch die Summe der Äquivalenzgewichte der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder geteilt. Diese Einkommensgröße stellt ein unter Bedarfs Gesichtspunkten modifiziertes Pro-Kopf-Bruttoeinkommen dar. Nach der international üblichen Äquivalenzskala („neue“ oder „modifizierte“ OECD-Skala) erhält der Haushaltsvorstand ein Bedarfsgewicht von 1, weitere erwachsene Personen haben jeweils ein Gewicht von 0,5 und Kinder bis zu 14 Jahren ein Gewicht von 0,3, vgl. Wikipedia (online verfügbar). Berücksichtigt werden dabei eine Kostendegression in größeren Haushalten durch die gemeinsame Haushaltswirtschaft sowie Bedarfsunterschiede bei Kindern. Dabei werden nur die in der Einkommensteuerstatistik erfassten Haushaltszusammenhänge berücksichtigt, also ledige Steuerpflichtige und Ehepaare sowie Lebenspartner mit ihren steuerlich zu berücksichtigenden Kindern. Vernachlässigt werden nichteheliche Lebenspartnerschaften, Kinder im Haushalt mit eigenen steuerpflichtigen Einkommen oder weitere Mitbewohner, etwa Großeltern oder andere Personen.



### Bürokratischer Aufwand steigt

Das Besteuerungsverfahren würde bei einer Rückkehr zur persönlichen Besteuerung der Kapitaleinkünfte unter Umständen deutlich aufwändiger. Alle Steuerpflichtigen mit Kapitaleinkünften oberhalb des Sparer-Pauschbetrags von 801 Euro müssten diese wieder in der Steuererklärung deklarieren (Anlage KAP), einschließlich der anrechenbaren Quellensteuern. Die Finanzinstitute müssten die entsprechenden Informationen aufbereiten und ihren Kunden übermitteln, was sie in der Regel bereits tun. Diese Informationen könnten automatisiert an die Finanzbehörden übermittelt und auch für die elektronische Steuererklärung zur Verfügung gestellt werden.

Dies könnte auch dazu führen, dass Steuerpflichtige mit niedrigen Grenzsteuersätzen ihre Kapitalertragsteuern angerechnet bekommen, die bisher die Veranlagungsoption nicht nutzen, da sie diese Möglichkeit nicht kennen oder den Aufwand zur Abgabe der Anlage KAP scheuen. Dies würde die Steuerausfälle bei einer Abschaffung der Abgeltungsteuer weiter erhöhen.

Sofern die Werbungskosten wieder im vollen Umfang abgezogen werden können, entsteht zusätzlicher Verwaltungs- und Befolgungsaufwand für die Überprüfung der Angaben.

### Erhöhung des Abgeltungsteuersatzes erzielt moderate Mehreinnahmen

Statt einer Rückkehr zur persönlichen Besteuerung der Kapitalerträge könnte man lediglich den Abgeltungsteuersatz erhöhen, zum Beispiel auf 28, 30 oder 32 Prozent. Dann ergeben sich Mehreinnahmen im Umfang von 887 Millionen, 1,46 oder 2,01 Milliarden Euro. Die Mehreinnahmen konzentrieren sich zu mehr als 90 Prozent auf das oberste Dezil, zu 73 bis 75 Prozent sogar auf das oberste Perzentil der Steuerpflichtigen. In absoluten Euro-Beträgen pro Jahr werden nur die Steuerpflichtigen im obersten Dezil spürbar belastet. Im obersten Perzentil ergeben sich bei einer Erhöhung des Abgeltungsteuersatzes auf 28 Prozent durchschnittliche Belastungen von 1 658 Euro, und von 3 852 Euro bei einer Erhöhung des Abgeltungsteuersatzes auf 32 Prozent. Die Progressions- und Umverteilungswirkung der Einkommensteuer wird dadurch leicht erhöht: Nur die Steuerpflichtigen im obersten Dezil werden in Relation zu ihrem steuerpflichtigen Einkommen nennenswert belastet, am höchsten sind die Belastungen bei den Steuerpflichtigen im obersten Perzentil.

Allerdings würde dadurch die Steuerbelastung der Kapitalerträge steigen und die ungleiche steuerliche Behandlung von Zinsen und Dividenden auf höherem

Niveau bestehen bleiben. Insbesondere die Belastungen auf Dividenden und Veräußerungsgewinne einschließlich der Vorbelastung durch Unternehmensteuern stiegen auf über 50 Prozent. Dies würde die Nettoerträge verringern und könnte die Investitionsbedingungen in Deutschland verschlechtern, vor allem bei mittelständischen Familienunternehmen, bei denen die AnteilseignerInnen einen unmittelbaren Einfluss auf das Management haben.

### Fazit: Abschaffung der Abgeltungsteuer würde nicht viel ändern

Die in Deutschland im Jahr 2009 eingeführte pauschale Abgeltungsteuer von 25 Prozent auf Kapitaleinkommen gilt vielen als Verstoß gegen die Steuergerechtigkeit. Die Kapitaleinkommen sind stark auf das reichste Prozent und Zehntelprozent der Bevölkerung konzentriert. Ferner wird die einheitliche Besteuerung aller Einkommensarten und die progressive Besteuerung hoher Einkommen verletzt.

Vor der Einführung der Abgeltungsteuer waren hohe Kapitaleinkommen, die überwiegend aus Dividenden oder Veräußerungsgewinnen bestehen, nur zur Hälfte einkommensteuerpflichtig, um die Vorbelastungen mit Unternehmensteuern zu berücksichtigen. Bei einer Rückkehr zur persönlichen Besteuerung würde heute das Teileinkünfteverfahren mit einem Besteuerungsanteil von 60 Prozent gelten. Dies führt nur zu geringen Mehrbelastungen der Steuerpflichtigen mit Dividendeneinkommen oder Veräußerungsgewinnen und hohen Einkommen sowie zu geringen Entlastungen bei niedrigeren Einkommen. Stärker belastet würden lediglich die Zinseinkünfte der Steuerpflichtigen mit höheren Einkommen. Diese sind jedoch durch die Niedrigzinsphase stark gesunken. Dadurch entstehen insgesamt leichte Steuerausfälle.

Erst wenn die Zinsen wieder steigen, könnten sich moderate Mehreinnahmen für den Staat ergeben. Die höheren Belastungen würden vor allem die SparerInnen mit mittleren und höheren Einkommen bis in das oberste Dezil treffen, deren Kapitaleinkünfte zumeist aus Zinsen bestehen. Hier könnte eine Erhöhung des Sparer-Pauschbetrags oder eine Bereinigung um die Inflationskomponente die Belastungen mildern, um nur den realen Vermögenszuwachs zu belasten. Das würde allerdings die Mehreinnahmen wieder weitgehend beseitigen.

Eine Anhebung des Abgeltungsteuersatzes würde zwar Mehreinnahmen mit sich bringen und hohe Einkommen belasten, könnte aber die Investitionsanreize verringern. Das gleiche gilt für eine Erhöhung des Besteuerungs-

anteils des Teileinkünfteverfahrens auf über 60 Prozent, die auch in Betracht gezogen werden könnte.

Insgesamt bringt die Abschaffung der Abgeltungssteuer und die Rückkehr zur persönlichen Besteuerung der Kapitalerträge also wenig, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit – im Sinne einer progressiveren Besteuerung hoher Einkommen.

Ohnehin läuft die Besteuerung bei sehr hohen Kapitaleinkünften häufig ins Leere. Oft werden diese gar nicht in die Privatsphäre ausgeschüttet, sondern in Unternehmen, Holdinggesellschaften, „Family-Offices“ oder Stiftungen thesauriert, wo sie nur den Unternehmensteuern unterliegen. Will man hier höher besteuern, müsste man die Unternehmensteuern erhöhen oder die Vermögen stärker belasten.

**Stefan Bach** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | [sbach@diw.de](mailto:sbach@diw.de)

**Hermann Buslei** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | [hbuslei@diw.de](mailto:hbuslei@diw.de)

**JEL:** H24, H22, D31.

**Keywords:** Capital income taxation, tax burdens and distribution, tax revenue.



DIW Berlin – Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung e.V.  
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin  
T +49 30 897 89 -0  
F +49 30 897 89 -200  
84. Jahrgang

#### Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso  
Dr. Ferdinand Fichtner  
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.  
Prof. Dr. Peter Haan  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Lukas Menkhoff  
Prof. Johanna Mollerstrom, Ph.D.  
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.  
Prof. Dr. Jürgen Schupp  
Prof. Dr. C. Katharina Spieß  
Prof. Dr. Gert G. Wagner

#### Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann  
Mathilde Richter  
Dr. Wolf-Peter Schill

#### Redaktion

Renate Bogdanovic  
Dr. Franziska Bremus  
Rebecca Buhner  
Claudia Cohnen-Beck  
Prof. Dr. Christian Dreger  
Dr. Daniel Kempfner  
Sebastian Kollmann  
Matthias Laugwitz  
Markus Reiniger  
Dr. Alexander Zerrahn

#### Lektorat

Prof. Dr. Martin Kroh  
Dr. Markus Grabka

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 74  
77649 Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. (01806) 14 00 50 25  
20 Cent pro Anruf  
ISSN 0012-1304  
ISSN 1860-8787 (Online)

#### Gestaltung

Edenspiekermann

#### Satz

Satz-Rechen-Zentrum, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit Quellen-  
angabe und unter Zusendung eines  
Belegexemplars an die Serviceabteilung  
Kommunikation des DIW Berlin  
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.