

Distributive Effekte der deutschen Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkünfte

Von Michael Broer*

Abstract

An important part of the 2008 reform of business taxation is the final withholding tax of 25% to be introduced from 2009 on all capital income – interest, dividends and proceeds from private sales – coupled with the parallel abolition of the so-called half-income method for dividend payments to private households. The distributive effects of the final withholding tax have hardly been discussed to date. Because of the abolition of the half-income method, the final withholding tax will see a greater burden on dividends in 2009 compared to 2008. In contrast, the burden on interest income will be lower. For this reason, it will only be possible to make any definitive statements from a distribution perspective when both the allocation of total income between capital income and other income, firstly, and the share of interest and dividends in capital income, secondly, is known for the various income groups. A set of data based on income tax statistics for 2002 and provided by the Fraunhofer Institute is being used to calculate the distribution effects for various income classes. Various scenarios show that, irrespective of marital status, the burden on lower earners, at best, doesn't change, or it is even higher. The greater the income, the greater the relief afforded by the final withholding tax.

Zusammenfassung

Ein wichtiger Bestandteil der Unternehmensteuerreform 2008 in Deutschland ist die für 2009 vorgesehene Abgeltungssteuer auf alle Kapitaleinkommen – Zinsen, Dividenden und private Veräußerungserlöse – mit einem Steuersatz von 25% bei gleichzeitiger Abschaffung des sog. Halbeinkünfteverfahrens für Dividendenzahlungen an private Haushalte. Die mit der Abgeltungssteuer verbundenen distributiven Wirkungen werden bisher kaum thematisiert. Dividenden werden durch die Abgeltungssteuer 2009 aufgrund des abgeschafften Halbeinkünfteverfahrens im Vergleich zum Jahr 2008 stärker belastet, Zinsen hingegen geringer. Deshalb sind verteilungspolitische Aussagen nur dann möglich, wenn für unterschiedliche Einkommensgruppen sowohl die Aufteilung des Gesamteinkommens auf Kapitaleinkommen und übrige Einkommen bekannt ist, als auch die Anteile von Zinsen und Dividenden am Kapitaleinkommen. Mit Hilfe eines

* Der Verfasser dankt Frau Dr. Antje Hofmann sowie zwei anonymen Gutachtern für ebenso rasche wie äußerst nützliche Anregungen und Kritik.

vom Fraunhofer Instituts bereitgestellten und auf der Einkommensteuerstatistik 2002 basierenden Datensatzes werden die verteilungspolitischen Effekte für unterschiedliche Einkommensklassen ermittelt. Es zeigt sich dabei für unterschiedliche Szenarien, dass unabhängig vom Familienstand die Bezieher niedriger Einkünfte entweder zusätzlich belastet, zumindest aber nicht entlastet werden. Die mit der Abgeltungssteuer verbundenen Entlastungen steigen mit der Höhe der Einkünfte.

JEL Classification: H 22, H 24

Received: 10. 04. 2007

Accepted: 05. 07. 2007

1. Einleitung

Die Bundesregierung hat am 14. März 2007 den Regierungsentwurf zur Unternehmensteuerreform 2008 verabschiedet. Dieser Entwurf sieht u. a. vor, ab 2008 die nominale Belastung der Erträge von Kapitalgesellschaften von derzeit 38,65 % auf 29,83 % zu senken. Damit würde Deutschland bei diesbezüglicher Besteuerung nicht mehr an der Spitze der EU-Staaten liegen, sondern im oberen Mittelfeld (Bundesministerium der Finanzen, 2007a, 24). Weiterhin ist im Entwurf die Einführung einer Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkünfte – Zinsen, Dividenden und private Veräußerungsgewinne – in Höhe von 25 % im Jahr 2009 enthalten (Bundesministerium der Finanzen, 2007b, 93 und 95). Für Steuerpflichtige, deren individueller Grenzsteuersatz unterhalb des Satzes der Abgeltungssteuer liegt, besteht auch zukünftig die Möglichkeit die Kapitaleinkünfte in der Veranlagung anzugeben, es handelt sich somit um die Einführung einer unechten Abgeltungssteuer. Allerdings können nicht – wie bis 2008 – die tatsächlichen mit den Kapitaleinkommen verbundenen Werbungskosten geltend gemacht werden. Bei der Besteuerung von Erträgen aus Dividenden wird das bisherige Halbeinkünfteverfahren abgeschafft, soweit die Dividenden privaten Haushalten zufließen. Für Dividenden, die im unternehmerischen Bereich bei Personenunternehmen anfallen, wird ein Teileinkünfteverfahren eingeführt (Bundesministerium der Finanzen, 2007, 76).

Die negativen allokativen Effekte einer solchen Abgeltungssteuer wurden schon vielfach beschrieben (Sachverständigenrat, 2006, 334–336; Fuest, 2006). So führt die im Gesetzentwurf vorgesehene Abgeltungssteuer u. a. zu einer Verschlechterung der Finanzierungsneutralität und der Investitionsneutralität (Institut für Weltwirtschaft, 2007; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 2006). Es wird vor allem die fehlende Verzahnung der Besteuerung von Unternehmen und privaten Haushalten kritisiert (RWI, 2007, 70; Spengel/Reister, 2006, 2).

Im Gegensatz zu früheren Steuerreformvorschlägen (Bach et al., 2004; Lahl/Westerheide, 2003) wurden mögliche verteilungspolitische Implikationen der aktuellen Vorschläge zur Einführung einer Abgeltungssteuer noch nicht untersucht. Dies überrascht, da für die politischen Entscheider aus wahl-

taktischen Gründen die Zahl der von einer Abgeltungssteuer profitierenden Wähler nicht unwichtig sein dürfte.

Der nachfolgende Beitrag untersucht insbesondere die verteilungspolitische Wirkung der Abgeltungssteuer. In Kapitel 2 wird zu diesem Zweck die Wirkung der Abgeltungssteuer getrennt für Zinsen und Dividenden kurz dargestellt. Im dritten Kapitel wird die verteilungspolitische Wirkung auf Basis von empirischen Daten untersucht, die vom Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik für das Bundesministerium der Finanzen aufbereitet wurden. Weiterhin werden die zu erwartenden Einnahmenänderungen für den Staat abgeschätzt. Auf eine explizite Darstellung der privaten Veräußerungsgewinne aus Aktienverkäufen wird verzichtet, da in den vorliegenden Statistiken aufgrund der Steuerfreiheit nach Ablauf der Haltefrist keine verwertbaren Daten vorhanden sind.

2. Erste Annäherung: Tarifliche Effekte der Abgeltungssteuer

Zunächst wird der Fall eines Bezugs von Kapitaleinkommen ausschließlich in Form von Dividenden betrachtet. Beim Vergleich der Belastungen vor und nach der Einführung der Abgeltungssteuer sind für 2009 zwei Fälle zu unterscheiden: Abgeltungssteuer und Nutzung der Veranlagungsoption ohne Halbeinkünfteverfahren (sog. Günstigerprüfung). Formal kann die Steuerbelastung ausgeschütteter Gewinne für die Jahre 2008 und 2009 wie folgt dargestellt werden. Dabei steht D für die Bruttodividende, w für die mit den Kapitaleinkünften einhergehenden Werbungskosten und E für die weiteren Einkünfte, die dem progressiven Tarif inkl. Solidaritätszuschlag (t^E) unterliegen. Der anzusetzende Freibetrag beträgt im Jahr 2009 801 € und im Jahr 2008 750 € zzgl. 51 € Werbungskostenpauschbetrag. t^A ist die Belastung, die sich durch den 25%igen Abgeltungssteuersatz zzgl. Solidaritätszuschlag ergibt:

Tabelle 1

Formale Belastung für Dividenden in den Jahren 2008 und 2009 bei Einzelveranlagung

	2008 Halbeinkünfteverfahren	2009	
		Abgeltungssteuer	Günstigerprüfung
$D \leq 801$	$E \cdot t^E$	$E \cdot t^E$	$E \cdot t^E$
$801 < D \leq 1.602$	$E \cdot t^E$	$(D - 801) \cdot t^A + E \cdot t^E$	$(D - 801 + E) \cdot t^E$
$D > 1.602, w \leq 102$	$(D \cdot 50\% - 801 + E) \cdot t^E$	$(D - 801) \cdot t^A + E \cdot t^E$	$(D - 801 + E) \cdot t^E$
$D > 1.602, w > 102$	$[(D - w) \cdot 50\% - 750 + E] \cdot t^E$	$(D - 801) \cdot t^A + E \cdot t^E$	$(D - 801 + E) \cdot t^E$

Liegen die Bruttodividenden in den Jahren 2008 und 2009 bei maximal 801 €, so ergibt sich kein Unterschied in der steuerlichen Belastung. Für alle anderen Dividendenzahlungen erweist sich die Belastung durch die Einführung der Abgeltungssteuer immer höher als im Jahr 2008. Bei einer Bruttodividende zwischen 801 und 1.602 € sind 2008 die Dividenden steuerfrei, da aufgrund des Halbeinkünfteverfahrens der Freibetrag von 801 € nicht überschritten wird. Im Jahr 2009 werden hingegen Dividenden dieser Höhe schon besteuert. Für noch höhere Dividendenzahlungen ist in Tabelle 1 zu erkennen, dass die Günstigerprüfung im Vergleich zur Regelung 2008 immer zu einer höheren Belastung führt, da bei identischem Tarif die Dividenden 2008 nur zu 50% einbezogen werden. Bei der Abgeltungssteuer wiederum erhöht sich mit jedem Euro an Kapitaleinkommen sowohl die Grenz- als auch die Durchschnittsbelastung um 25%. 2008 führt dieser Euro aufgrund des Halbeinkünfteverfahrens maximal zu einer Grenzbelastung von 22,5%¹, die Durchschnittsbelastung steigt im geringeren Umfang. Folglich führt auch die Abgeltungssteuer gegenüber der Regelung 2008 zu einer höheren Belastung

Werden die Kapitaleinkommen ausschließlich als Zinsen bezogen, so ist zu berücksichtigen, dass diese 2008 maximal mit 45% zzgl. Solidaritätszuschlag belastet werden, 2009 hingegen nur mit maximal 25% zzgl. Solidaritätszuschlag. Formal kann die Besteuerungssituation wie folgt dargestellt werden, wobei *Z* für die positiven Zinseinkünfte steht. Sind die Zinseinkünfte geringer als 801 €, so sind diese Einkünfte aufgrund der Freibetragsregelungen sowohl 2008 als auch 2009 steuerfrei. Bei höheren Einkünften zeigt sich, dass die Regelung zur Günstigerprüfung im Jahr 2009 bei Werbungskosten unter 51 € der Situation im Jahr 2008 entspricht (Tabelle 2). Für diesen Fall kann es somit durch die Abgeltungssteuer zu keiner Schlechterstellung der Steuerpflichtigen kommen. Bei sehr hohen Werbungskosten sind allerdings auch Schlechterstellungen durch die Abgeltungssteuer möglich.

Tabelle 2
**Formale Belastung für Zinsen in den Jahren 2008
 und 2009 bei Einzelveranlagung**

	2008	2009	
		Abgeltungssteuer	Günstigerprüfung
$Z \leq 801$	$E \cdot t^E$	$E \cdot t^E$	$E \cdot t^E$
$Z > 801, w \leq 51$	$(Z - 801 + E) \cdot t^E$	$(Z - 801) \cdot t^A + E \cdot t^E$	$(Z - 801 + E) \cdot t^E$
$Z > 801, w > 51$	$(Z - w - 750 + E) \cdot t^E$	$(Z - 801) \cdot t^A + E \cdot t^E$	$(Z - 801 + E) \cdot t^E$

¹ Die maximale Steuerbelastung in der Einkommensteuer beträgt 45%. Dieser Satz bezieht sich aufgrund des Halbeinkünfteverfahrens nur auf 50% der Bemessungsgrundlage, was einer Belastung von 22,5% entspricht.

In der nachfolgenden Abbildung 1 – in der von möglichen Werbungskosten abgesehen wird – zeigt sich für Ledige bei einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 15.000 € eine Grenzbelastung von 25 %. Liegen die Zinseinkommen über diesem Betrag ergibt sich ein Vorteil durch die Abgeltungssteuer. Bei Dividenden hingegen ist im Jahr 2008 die Grenzbelastung aufgrund des Halbeinkünfteverfahrens immer niedriger als bei der Abgeltungssteuer.

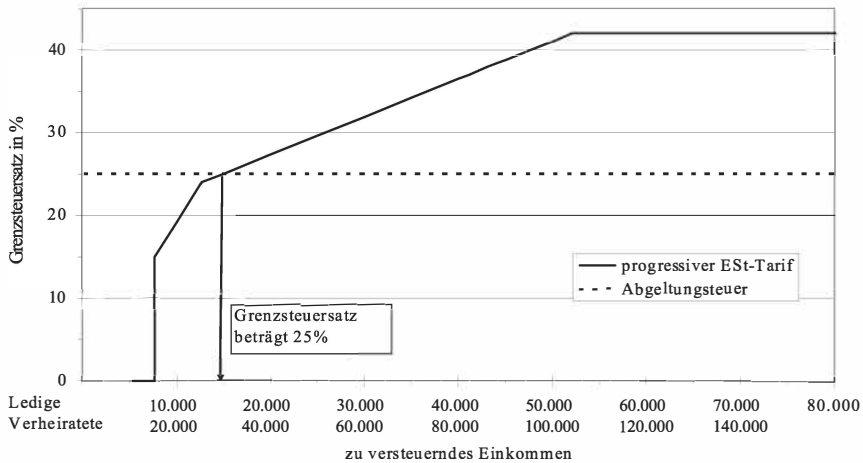


Abbildung 1: Grenzbelastung im progressiven Einkommensteuertarif und bei 25 % iger Abgeltungssteuer

3. Empirische Untersuchung der distributiven und fiskalischen Effekte der Abgeltungssteuer

3.1. Empirische Daten und deren Modifikation für die Untersuchung

Unberücksichtigt blieb bis jetzt in der öffentlichen Diskussion, dass viele Steuerpflichtige Kapitaleinkommen sowohl in Form von Dividenden als auch Zinsen erzielen. Da die Abgeltungssteuer für alle Kapitaleinkünfte angewendet wird, sollen nachfolgend auf Grundlage empirischer Daten entsprechende Aussagen getroffen werden. Die gruppierten Daten basieren auf der Einkommensteuerstatistik 2002 und wurden vom Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik (Fraunhofer Institut, 2007) aufbereitet. Zu beachten ist, dass sich seit 2002 die relevanten Regelungen im Einkommensteuerrecht geändert haben (z. B. Senkung des Sparerfreibetrags). In der Einkommensteuerstatistik 2002 wurden nur die damals steuerrechtlich relevanten Daten erfasst. So sind z. B. keine Angaben über die Höhe der Kapitaleinkünfte der Steuerpflichtigen vorhanden, deren Kapitaleinkünfte 2002 unterhalb des Sparerfrei-

betrags von 1.601 € (3.202 € für Verheiratete) lagen. Die zwischenzeitliche Senkung des Sparerfreibetrags dürfte aber dazu führen, dass bei einem Teil dieser Steuerpflichtigen heute die Kapitaleinkünfte oberhalb des Sparerfreibetrags liegen und somit besteuert werden. Somit müssen Annahmen über die Höhe dieser Kapitaleinkommen getroffen werden. Da diese Annahmen mit Unsicherheiten verbunden sind, wird eine Sensitivitätsanalyse vorgenommen. Weiterhin macht die Abschaffung des Halbeinkünfteverfahrens sowie die Entlastung der Kapitalgesellschaften eine Modifikation der vorhandenen Größen notwendig. Unberücksichtigt bleiben die Effekte der zukünftig vorgesehenen Besteuerung privater Veräußerungsgewinne, da aufgrund der bisherigen Haltefrist, bei deren Überschreitung die Veräußerungsgewinne steuerfrei sind, keine aussagekräftigen Daten vorliegen.

Von den in den Daten berücksichtigten 10,97 Mio. ledigen Steuerpflichtigen (6,03 Mio. verheirateten Steuerpflichtige) ohne Kinder sind bei 2,24 Mio. oder 20,40% (1,84 Mio. oder 30,50%) im zu versteuernden Einkommen Kapitaleinkommen enthalten. Positive Kapitaleinkommen haben 1,22 Mio. oder 11,13% (0,94 Mio. oder 15,59%). Die große Differenz zwischen der Zahl der Steuerpflichtigen und der Zahl derjenigen mit positiven Kapitaleinkommen dürfte sich durch die Höhe des Sparerfreibetrags (inkl. Werbungskostenpauschale) von 1.601 € im Jahr 2002 erklären lassen. Die Steuerpflichtigen sind jeweils in 15 Klassen nach der Höhe des zu versteuernden Einkommens eingeteilt, wobei eine Klasse zwar positive Kapitaleinkünfte aber ein negatives zu versteuerndes Einkommen aufweist. Für die weitere Berechnung wird für jede Klasse das arithmetische Mittel berechnet.

Aus den vorliegenden Daten ergibt sich, dass Einkünfte aus Dividenden im Vergleich zu Zinseinkünften nur eine geringe Rolle spielen. Ihr Anteil am zu versteuernden Einkommen der unterschiedlichen Gruppen schwankt bei Ledigen (Verheirateten) zwischen 0,74% und 6,08% (0,66% und 4,82%). Der Anteil der Zinsen schwankt hingegen zwischen 7,41% und 31,01% bei Ledigen sowie 6,98% und 31,08% bei Verheirateten. Auffällig ist, dass in den untersten drei Einkommensklassen der Anteil der Zinsen am gesamten Einkommen im Vergleich zu den anderen Einkommensklassen relativ hoch ist. In diesen Einkommensklassen dürften viele nicht mehr Erwerbstätige, wie Rentner und Pensionäre, zu finden sein, die aufgrund der Ersparnisbildung hohe Zinseinkommen beziehen. Diese Steuerpflichtigen könnten von der Abgeltungssteuer profitieren, da die geminderte Belastung bei Zinsen die Höherbelastung bei Dividenden überkompensiert. Die Dividendeneinkünfte sind hingegen in den drei obersten Gruppen am stärksten vertreten. Insofern könnten gerade die Gruppen mit sehr hohen Einkünften aus Dividenden, aber auch sehr hohen Gesamteinkommen, durch die Abgeltungssteuer belastet werden. Da ab 2009 – auch im Veranlagungsfall – die mit den Einnahmen aus Kapitalvermögen verbundenen Werbungskosten nicht mehr geltend gemacht werden können, erhöhen sich die Kapitaleinkünfte genau um die Werbungskosten.

Diese betragen je nach Einkommensklasse bei Ledigen (Verheirateten) zwischen 2,94 % (2,62 %) und 12,71 % (11,44 %). Auffällig ist, dass unabhängig vom Familienstand jeweils die Einkommensklasse bis Null Euro die prozentual höchsten Werbungskosten aufweist und die höchste Einkommensklasse jeweils unterdurchschnittliche Werbungskosten geltend gemacht hat. In der nachfolgenden Tabelle 3 sind beispielhaft die Grunddaten für ledige Steuerpflichtige aufgeführt.

Tabelle 3

**Einkommensklassendaten aus der Einkommensteuerstatistik 2002
(in Mio. €) für ledige Steuerpflichtige**

Zu versteuerndes Einkommen bis unter ... €	Steuerpflichtige		geltend gemachte Werbungskosten für Kapitaleinkünfte ²	positive Einkünfte aus Kapitalvermögen	davon		übrige Einkünfte
	insgesamt (in 1.000)	mit positiven Kapitaleinkommen (in 1.000)			Einkünfte aus Dividenden	Einkünfte aus Zinsen	
0	744	62	29	229	16	212	-836
10.000	3.339	415	43	1.199	57	1.142	2.483
20.000	2.444	213	35	925	38	886	3.270
30.000	2.341	176	24	709	44	665	4.550
40.000	1.128	125	15	496	36	460	4.402
50.000	477	81	15	377	35	342	3.634
60.000	209	42	15	264	22	241	2.225
70.000	109	28	8	173	26	147	1.816
80.000	55	17	7	121	12	109	1.212
90.000	30	10	6	117	19	99	835
100.000	20	8	8	105	10	95	673
150.000	43	21	27	311	76	235	2.355
300.000	23	15	27	404	112	291	2.777
500.000	6	4	16	237	93	144	1.490
ab 500.000	5	4	87	1.154	386	767	5.195

² Im Datensatz wird bei den geltend gemachten Werbungskosten nicht danach differenziert, ob die Steuerpflichtigen positive oder negative Kapitaleinkommen haben. Hier sollen nur die positiven Kapitaleinkommen und die darauf entfallenden Werbungskosten berücksichtigt werden. Für die Berechnung wurden die Werbungskosten entsprechend der Zahl der Steuerpflichtigen auf diese beiden Gruppen verteilt.

Für die folgenden Berechnungen sind verschiedene Modifikationen vorzunehmen:

- Der Anteil der Dividendeneinkünfte am zu versteuernden Einkommen dürfte nach Einführung der Abgeltungssteuer steigen, weil das Halbeinkünfteverfahren entfällt und zudem nicht mehr die tatsächlichen mit den Kapitaleinkommen verbundenen Werbungskosten geltend gemacht werden können. Letzteres wirkt sich auch auf die Zinseinkünfte erhöhend aus.
- Die Höhe der Dividenden dürfte sich ab 2008 wegen der Entlastung der Kapitalgesellschaften im Rahmen der Unternehmensteuerreform erhöhen. Die gesamte Entlastung der Unternehmen beträgt nach Plänen der Bundesregierung rund 5 Mrd. € (Bundesministerium der Finanzen, 2007, 74), wobei die Nettoentlastung der Kapitalgesellschaften beträchtlich sein wird. So ergibt sich ausschließlich für die Kapitalgesellschaften als Folge der Senkung der nominalen Belastung von 38,65% auf 29,83% ein Entlastungsvolumen von knapp 20 Mrd. €, während die Maßnahmen zur Gegenfinanzierung meist sowohl Kapitalgesellschaften als auch Personenunternehmen treffen. Ein Indiz für eine starke Nettoentlastung der Kapitalgesellschaften ist zudem die Senkung des effektiven Durchschnittssteuersatz von derzeit 36,1% auf 28,25% (Börsen-Zeitung, 2007, 6) bzw. die Minderung der effektiven Steuerbelastung um fast 25% (Spengel/Reister, 2006, 2). Vereinfachend wird nachfolgend unterstellt, dass die aufgrund der Nettoentlastung gestiegenen Gewinne der Kapitalgesellschaften in Form von höheren Dividenden ausgeschüttet werden. Ob dies tatsächlich der Fall ist oder die Gewinne thesauriert werden, spielt für die weitere Betrachtung kaum eine Rolle, da zukünftig Dividenden und private Veräußerungsgewinne von Unternehmensanteilen identisch besteuert werden (Bundesministerium der Finanzen, 2007b, 95).
- Der Anteil der Steuerpflichtigen mit steuerpflichtigen Kapitaleinkommen an allen Steuerzahlern wird sich gegenüber 2002 erhöhen, da der Sparerfreibetrag inkl. Werbungskostenpauschale mit 801 € für Ledige und 1.602 € für Verheiratete wesentlich niedriger ist als 2002 (Ledige inkl. Werbungskostenpauschbetrag 1.601 €, Verheiratete 3.202 €). Nachfolgend wird für die Steuerpflichtigen, die bisher keine Kapitaleinkommen versteuert haben, in allen 15 Einkommensklassen unterstellt, dass im Jahr 2002 Kapitaleinkommen genau in Höhe des damaligen Sparerfreibetrags (inkl. Werbungskostenpauschale) von 1.601 € erzielt wurden (100%-Szenario). Entsprechend müssen in den hier betrachteten beiden Jahren diese Haushalte Kapitaleinkommen jeweils in Höhe von 800 € versteuern. Durch diese Annahme wird verhindert, dass die Belastung dieser Personengruppe unterzeichnet wird. Weiterhin wird angenommen, dass bei diesen Steuerpflichtigen Werbungskosten in gleicher Höhe wie in der jeweiligen Einkommensklasse angefallen sind und entsprechend geltend gemacht wurden. Insgesamt werden damit 9,96 Mio. ledige Steuerpflichtige (Verheiratete: 5,13

Mio.) berücksichtigt, dies sind 90,79% (Verheiratete: 85,07%) der im Datensatz vorhandenen Steuerpflichtigen. Um eine Überzeichnung der Steuerbelastung dieser Personen zu vermeiden, werden in einer Sensitivitätsanalyse alternativ Kapitaleinkommen in Höhe der Hälfte oder eines Viertels des Sparerfreibetrags unterstellt (50% und 25%-Szenario). Die zu berücksichtigenden Werbungskosten werden dann ebenfalls nur zum jeweiligen Prozentsatz einbezogen.

Für die Aufteilung dieses so fiktiv ermittelten Betrags auf Dividenden- und Zinseinkünfte wird die jeweilige Quote verwendet, die sich bei den Haushalten der jeweiligen Einkommensklasse ergeben hat, bei der schon 2002 die Kapitaleinkommen besteuert wurden. Das von den zuletzt genannten Haushalten erzielte übrige Einkommen wird auch für die hier betrachteten Haushalte unterstellt, deren Kapitaleinkünfte bisher aufgrund des Sparerfreibetrags steuerfrei geblieben sind.

3.2. Belastungswirkung der Abgeltungssteuer bei ledigen Steuerpflichtigen

Nachfolgend wird die Gesamtwirkung der Abgeltungssteuer auf die Steuerlast der unterschiedlichen 15 Einkommensgruppen betrachtet werden. Die für das Jahr 2008 aus Dividendenzuflüssen ermittelten Werte für das zu versteuernde Einkommen müssen für 2009 verdoppelt werden, da dann das Halbeinkünfteverfahren nicht mehr gilt. Da auch die tatsächlichen Werbungskosten nicht mehr angesetzt werden können, erhöhen sich die Kapitaleinkommen um genau deren Höhe. Für das Gesamteinkommen im Jahr 2009 wird zunächst die Notwendigkeit der Günstigerprüfung bei der Abgeltungssteuer untersucht. Zu diesem Zweck wird die Gesamtbelastung des Einkommens bei Abgeltungssteuer mit jener verglichen, die sich bei der möglichen Günstigerprüfung ergäbe, bei der alle Einkünfte dem progressiven Tarif – wie bei einer synthetischen Einkommensteuer – unterliegen. Dabei zeigt sich, dass die Günstigerprüfung nur bei zwei Einkommensklassen zu einer Reduktion der Steuerbelastung führt (siehe Tabelle 4). Die mögliche Mehrbelastung bei Einführung einer echten Abgeltungssteuer würde bei den beiden belasteten Gruppen 432 € bzw. 312 € im Jahr betragen.

Durch den Vergleich der Steuerbelastung 2009, unter Berücksichtigung der Günstigerprüfung, mit jener aus 2008 zeigt sich, dass nur die Einkommensklasse mit einem zu versteuernden Einkommen zwischen 20.000 und unter 30.000 € durch die Reform 2009 schlechter gestellt wird als 2008. Die Belastung steigt um 48 €, dies sind etwa 2,39%. Die drei Gruppen mit dem geringsten zu versteuernden Einkommen profitieren also nicht durch die Abgeltungssteuer bzw. werden sogar belastet. Bei den übrigen Klassen liegen die Entlastungen zwischen 0,07% und 3,65%. Die höchste prozentuale Entlastung ergibt sich bei der Gruppe mit dem höchsten Einkommen, die zweithöchste Entlastung ist bei der Gruppe mit einem zu versteuernden Einkommen von

90.000 € bis unter 100.000 € gegeben. Die letztgenannte Gruppe profitiert stark von der Abgeltungssteuer, da der Anteil der Zinsen an den Kapitaleinkünften sehr hoch ist (90,54%), und diese statt mit 45% nur noch mit 25% belastet werden.

Tabelle 4

Verteilungswirkung der Abgeltungssteuer bei ledigen Steuerpflichtigen

Zu versteuerndes Einkommen bis unter ... €	Abgeltungssteuer	Günstigerprüfung (synthetische ESt)	mögliche Mehr- (+)/ Minderbelastung (-) durch Abgeltungssteuer	Steuer 2007	tatsächliche Mehr- (+)/ Minderbelastung (-) durch Abgeltungssteuer	
					absolut	prozentual
0	432	0	432	0	0	0,00
10.000	312	0	312	0	0	0,00
20.000	2.064	2.071	-6	2.016	48	2,39
30.000	5.102	5.173	-71	5.106	-3	-0,07
40.000	8.298	8.439	-141	8.356	-58	-0,70
50.000	12.101	12.375	-275	12.223	-123	-1,00
60.000	16.055	16.521	-466	16.271	-216	-1,33
70.000	20.981	21.536	-556	21.200	-220	-1,04
80.000	25.255	25.968	-713	25.620	-365	-1,42
90.000	29.033	30.245	-1.212	29.536	-504	-1,71
100.000	30.539	32.082	-1.543	31.310	-771	-2,46
150.000	45.630	48.037	-2.407	46.274	-644	-1,39
300.000	82.471	87.883	-5.413	84.085	-1.614	-1,92
500.000	165.574	181.543	-15.968	169.531	-3.957	-2,33
ab 500.000	703.212	789.211	-86.000	729.822	-26.610	-3,65

In der nachfolgenden Abbildung 2 werden nun noch zusätzlich das 25% und das 50%-Szenario betrachtet. Es zeigt sich, dass mit steigendem zu versteuerndes Einkommen die Unterschiede zwischen den Szenarien abnehmen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in den Einkommensklassen mit einem sehr hohen zu versteuerndes Einkommen schon ein sehr großer Anteil der Steuerpflichtigen Einkünfte bezieht, die über dem Sparerfreibetrag liegen. Dieses Ergebnis ist somit weitgehend unabhängig von den drei Szenarien. Bei den Einkommensklassen zwischen 10.000 und unter 80.000 € und vor allem zwischen 10.000 € und unter 40.000 € unterscheiden sich die drei Szenarien sehr viel stärker. Sollten alle ledigen Steuerpflichtigen, die keine negativen Kapitaleinkommen haben, mindestens Kapitaleinkommen in Höhe des Sparer-

freibetrags 2002 von 1.601 € haben, so würde bei diesem sog. 100%-Szenario ausschließlich die Einkommensklasse zwischen 10.000 € und unter 20.000 € durch die Abgeltungssteuer belastet werden. Die Grenzbelastung liegt noch unter 25%, so dass die Abgeltungssteuer auf Zinsen noch keinerlei Entlastung bringt; die Abschaffung des Halbeinkünfteverfahrens bei Dividenden erhöht aber die Belastung aller schon bisher erzielten Kapitaleinkommen. Bei den übrigen Gruppen ist hingegen der Grenzsteuersatz entsprechend hoch, so dass sich in Folge der verringerten Belastung der Zinsen durch die Abgeltungssteuer eine Entlastung ergibt. Bei den beiden anderen Szenarien steigt ebenfalls für die Einkommensklasse mit einem zu versteuernden Einkommen zwischen 10.000 € und unter 20.000 € die Belastung, wenn auch geringer. Dies liegt daran, dass der Anteil der über dem Sparerfreibetrag liegenden Kapitaleinkommen sinkt. Beim 50%-Szenario kommt es für die Einkommensklasse mit einem zu versteuernden Einkommen zwischen 20.000 € und unter 30.000 € durch die Abgeltungssteuer zu einer Mehrbelastung. Diese ergibt sich als Folge der Verringerung des Kapitaleinkommens, wodurch sich wiederum das Gesamteinkommen so stark mindert, dass der progressionsmindernde Vorteil der Abgeltungssteuer verloren geht. Beim 25%-Szenario tritt der beschriebene Effekt bei Einkommensklasse bis unter 40.000 € auf. Bei der Einkommensklasse bis unter 30.000 € liegen die Kapitaleinkünfte nun unterhalb des Sparerfreibetrags von 801 €.

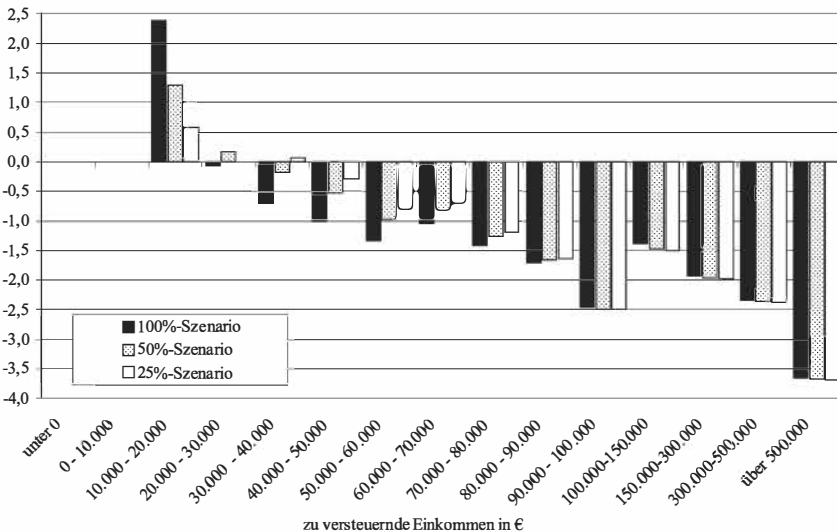


Abbildung 2: Mehr- / Minderbelastung durch die Abgeltungssteuer für unterschiedliche Kapitaleinkommensszenarien der ledigen Steuerpflichtigen mit Kapitaleinkommen 2002 unter 1.601 €

3.3. Belastungswirkung der Abgeltungssteuer bei verheirateten Steuerpflichtigen

Wird die Belastungswirkung der Abgeltungssteuer bei verheirateten Steuerpflichtigen betrachtet, so zeigen sich keine gravierenden Abweichungen gegenüber den gerade dargelegten Ergebnissen (siehe Tabelle 5). Wie schon angedeutet, ergibt sich für Verheiratete durch die Abgeltungssteuer ein geringerer Vorteil als bei Ledigen mit gleichem Einkommen, da dass progressions-senkende Splitting nun nicht mehr für die Kapitaleinkünfte, sondern ausschließlich für die übrigen Einkünfte gilt. Dies führt dazu, dass die Günstigerprüfung bei vier Einkommensklassen angewendet wird, um eine Höherbelastung durch die Abgeltungssteuer zu vermeiden. Wird wieder die Belastung aus 2008 mit jener in 2009 verglichen, so zeigt sich wie bei den ledigen Steuerpflichtigen, dass die beiden Einkunfts-klassen mit den niedrigsten Werten für das zu versteuernde Einkommen durch die Abgeltungssteuer und hier insbesondere wegen der Günstigerprüfung weder be- noch entlastet werden. Allerdings steigt für die folgenden vier Einkommensklassen mit einem maximalen Einkommen von bis unter 50.000 € durch die Abgeltungssteuer die Steuerbelastung. Die Mehrbelastung liegt zwischen 9,92 % und 0,17 %. Folglich sind neun Einkommensklassen bei verheirateten Steuerpflichtigen Gewinner der Abgeltungssteuer.

Tabelle 5

Verteilungswirkung der Abgeltungssteuer bei verheirateten Steuerpflichtigen

Zu versteuerndes Einkommen bis unter ... €	Abgeltungssteuer	Günstigerprüfung (synthetische ESt)	mögliche Mehr- (+)/ Minderbelastung (-) durch Abgeltungssteuer	Steuer 2007	tatsächliche Mehr- (+)/ Minderbelastung (-) durch Abgeltungssteuer	
					absolut	prozentual
0	842	0	842	0	0	0,00
10.000	570	0	570	0	0	0,00
20.000	934	744	189	677	67	9,92
30.000	3.246	3.239	7	3.172	67	2,10
40.000	5.817	5.864	-47	5.781	36	0,62
50.000	8.737	8.850	-112	8.723	15	0,17
60.000	11.892	12.079	-187	11.931	-39	-0,32
70.000	14.967	15.252	-285	15.030	-63	-0,42
80.000	19.132	19.552	-420	19.222	-90	-0,47
90.000	21.353	21.981	-627	21.654	-301	-1,39
100.000	27.586	28.323	-737	27.897	-312	-1,12
150.000	38.466	39.902	-1.436	38.970	-504	-1,29
300.000	72.074	76.516	-4.442	73.461	-1.387	-1,89
500.000	150.871	162.650	-11.779	153.882	-3.011	-1,96
ab 500.000	644.957	657.573	-12.616	661.838	-16.881	-2,55

Wird wieder betrachtet, wie sich die prozentuale Belastung als Folge der Einführung der Abgeltungssteuer verändert hat, so ist zu erkennen, dass die Gruppen mit einem zu versteuernden Einkommen von 10.000 € bis unter 50.000 € für alle drei Szenarien höher belastet werden (siehe Abbildung 3). Alle Gruppen mit einem zu versteuernden Einkommen über 80.000 € profitieren von der Abgeltungssteuer. Die dazwischen befindlichen Einkommensklassen profitieren oder verlieren – je nach Szenario – von der Abgeltungssteuer. Die Erklärung entspricht im Grundsatz jener bei den ledigen Steuerpflichtigen, nur dass bei den verheirateten Steuerpflichtigen durch die progressionshemmende Wirkung des Splittings die Abgeltungssteuer bei mehr Einkommensklassen zu Belastungserhöhungen führt, als dies bei den ledigen Steuerpflichtigen der Fall ist.

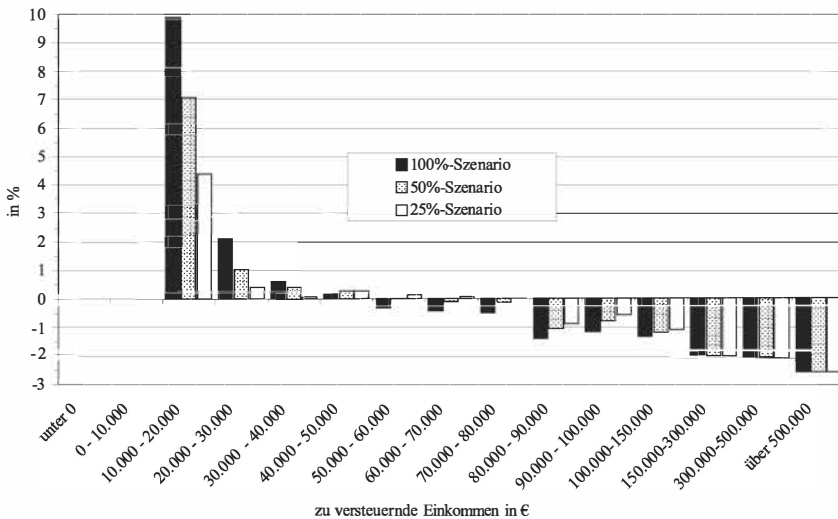


Abbildung 3: Mehr- / Minderbelastung durch die Abgeltungssteuer für unterschiedliche Kapitaleinkommensszenarien der verheirateten Steuerpflichtigen mit Kapitaleinkommen 2002 unter 3.202 €

3.4. Zahl der be- und entlasteten Steuerpflichtigen durch die Abgeltungssteuer

Wie gezeigt, kommt es durch die Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkommen sowohl zu Entlastungen als auch zu Belastungen auf der Ebene der einzelnen Steuerpflichtigen. Dabei sind die Belastungen für den einzelnen Steuerpflichtigen sowohl prozentual als auch absolut gering.

Für die politischen Entscheidungsträger dürften zwei Größen wichtig sein: die Zahl der Steuerpflichtigen, die durch die Abgeltungssteuer belastet werden, und die mit der Einführung der Abgeltungssteuer verbundene Wirkung auf die Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften.

Der Abbildung 4 ist zu entnehmen, dass für das 100%-Szenario ledige (verheiratete) Steuerpflichtige ab einem zu versteuernden Einkommen von 20.000 € (50.000 €) durch die Abgeltungssteuer profitieren, dies sind 39,4% (19,9%) der Steuerpflichtigen. Für die Steuerpflichtigen in den beiden unteren Klassen – 37,8% der ledigen und 22,6% der verheirateten Steuerpflichtigen – tritt keine Änderung der Steuerbelastung durch die Abgeltungssteuer auf, da aufgrund des niedrigen zu versteuernden Einkommens keine Einkommensteuer zu zahlen ist. Durch die eingeführte Abgeltungssteuer würde sich bei 22,8% der ledigen und 57,5% der verheirateten Steuerpflichtigen eine Mehrbelastung ergeben. Für die übrigen Steuerpflichtigen ändert sich die Belastung durch die Abgeltungssteuer nicht (ledig: 37,81 %, verheiratet: 22,61 %), weil das zu versteuernde Einkommen entweder unterhalb der Grundfreibetrags liegt oder die Kapitaleinkommen geringer sind als der Freibetrag in Höhe von 801 €.

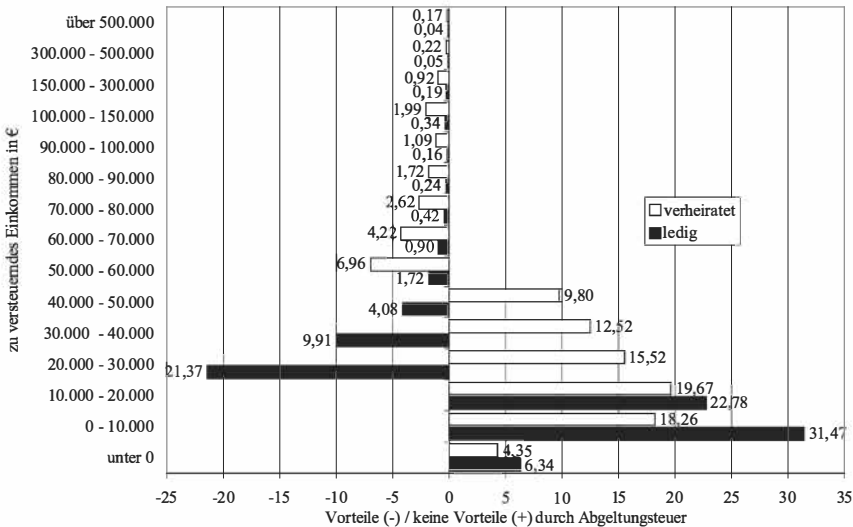


Abbildung 4: Be- bzw. Entlastung durch die Abgeltungssteuer in den verschiedenen Einkommensklassen und deren Anteil an der Gesamtzahl der Steuerpflichtigen

3.5. Fiskalische Wirkungen der Abgeltungssteuer

Auswirkungen auf die Steuereinnahmen werden aus den typisierten Durchschnittswerten der Einkommensklassen hergeleitet. Verwendet wird wiederum das 100 %-Szenario, da hier dem Staat die meisten Einnahmen zufließen bzw. die geringsten Mindereinnahmen realisiert werden. Insgesamt ergeben sich für dieses Szenario Steuermindereinnahmen von 515,65 Mio. €. ³ Davon entfallen 228,85 Mio. € auf verheiratete und 286,80 Mio. € auf ledige Steuerpflichtige. ⁴ Die Bundesregierung geht im Regierungsentwurf selbst von Mindereinnahmen in Höhe von 1.295 Mio. € aus (Bundesministerium der Finanzen, 2007, 73). Diese sollen durch Änderungen bei der Besteuerung privater Veräußerungsgewinne um 425 Mio. € sinken (Riedel, 2007, 5). ⁵ In diesem Betrag ist auch die Einnahmewirkung der Besteuerung privater Veräußerungsgewinne enthalten. Die Wirkung der veränderten Besteuerung privater Veräußerungsgewinne wird hier aber aufgrund fehlender Daten nicht berücksichtigt.

Wie die Abbildung 5 zeigt, entfällt für beide Gruppen der größte Betrag der Entlastung auf die Einkommensklasse mit einem zu versteuernden Einkommen von über 500.000 €. Ledige Steuerpflichtige dieser Gruppe werden um insgesamt 113,6 Mio. € entlastet, dies sind 39,6% des Nettoentlastungsvolumens der ledigen Steuerzahler. Bei den Verheirateten entfällt ein Entlastungsvolumen von 147,0 Mio. € auf diese Gruppe, dies sind 64,2% der auf die verheirateten Steuerzahler entfallenden Entlastung. Mehrbelastungen durch die Abgeltungssteuer und damit auch Mehreinnahmen für den Staat ergeben sich für die ledigen Steuerpflichtigen ausschließlich bei der Einkommensklasse zwischen 10.000 € und unter 20.000 € in Höhe von insgesamt 109,41 Mio. €. Bei den verheirateten Steuerpflichtigen hingegen werden vier Einkommensklassen – zwischen 10.000 € und bis unter 50.000 € durch die Abgeltungssteuer mit Beträgen in Höhe von 67,8 Mio. €, 53,2 Mio. €, 23,2 Mio. € und 7,4 Mio. € belastet. Für die beiden unteren Einkommensklassen ändert sich durch die eingeführte Abgeltungssteuer die Steuerbelastung nicht, weil entweder das zu versteuernde Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags liegt oder die Kapitaleinkünfte geringer als der Freibetrag für Verheiratete von 1.602 € sind.

³ 50%-Szenario: 488,82 Mio. €, 25%-Szenario: 515,67 Mio. €.

⁴ Verheiratete Steuerpflichtige: 50%-Szenario: 250,75 Mio. €, 25%-Szenario: 269,29 Mio. €; ledige Steuerpflichtige: 50%-Szenario: 238,08 Mio. €, 25%-Szenario: 246,38 Mio. €.

⁵ Durch die angekündigte Änderung der Veräußerungsgewinnbesteuerung gegenüber dem Regierungsentwurf sollen die Mindereinnahmen, die sich durch die Einführung der Abgeltungssteuer ergeben, um 425 Mio. € gesenkt werden. Insofern entfallen auf die im Regierungsentwurf geschätzten Mindereinnahmen allein 425 Mio. € auf die Veräußerungsgewinnbesteuerung.

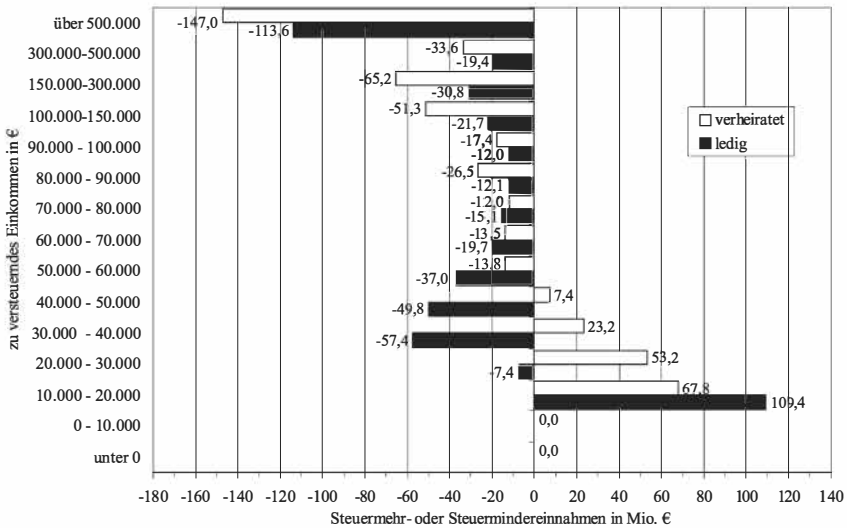


Abbildung 5: Verteilung der gesamten Mehr- und Minderereinnahmen auf die Einkommensklassen

4. Zusammenfassung

Ein integraler Bestandteil der Unternehmensteuerreform 2008 ist die für 2009 vorgesehene Abgeltungssteuer mit einem Steuersatz von 25 %. Aufgrund der bisherigen Ausgestaltung ist davon auszugehen, dass die Abgeltungssteuer die Faktorallokation negativ beeinflusst, vor allem die Finanzierungs- und die Investitionsneutralität. Im vorliegenden Beitrag wurden nicht die Faktorallokation, sondern die Verteilungswirkung und die fiskalischen Wirkungen der Reformen empirisch analysiert.

Für Steuerpflichtige mit Zinserträgen ergibt sich durch die Abgeltungssteuer eine Minderbelastung. Bei Erträgen aus Dividenden hingegen kommt es immer zu einer Mehrbelastung, unabhängig davon, ob die Abgeltungssteuer oder die Günstigerprüfung greift. Diese beiden gegenläufigen Entwicklungen führen dazu, dass ohne die Kenntnis der tatsächlichen Zusammensetzung der Einkünfte aus Kapitaleinkommen und übrigen Einkommen einerseits und der Anteile von Zinsen und Dividenden an den gesamten Kapitaleinkommen andererseits keine verteilungspolitischen Aussagen möglich sind.

Mit Hilfe eines vom Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik bereitgestellten Datensatzes wurde eine Berechnung der verteilungspolitischen Wirkung der Abgeltungssteuer für verschiedene Einkommensklassen vorgenommen. Es zeigt sich in Abhängigkeit von den gewählten Szenarien (hier: 100%-Szenario), dass von den ledigen (verheirateten) Steuerpflichtigen

weniger als die Hälfte von der Abgeltungssteuer profitieren, 39,4 % (19,9 %) und 22,8 % eine Mehrbelastung erfahren (57,5 %). Für die übrigen Steuerpflichtigen ändert sich die Belastung durch die Abgeltungssteuer nicht.

Gewinner der Abgeltungssteuer sind unabhängig vom Familienstand und den gewählten Szenarien Personen mit einem zu versteuernden Einkommen von über 80.000 €. Die ledigen (verheirateten) Steuerpflichtigen mit einem zu versteuernden Einkommen über 500.000 € werden beispielsweise insgesamt um 113,6 Mio. € (147,0 Mio. €) entlastet, dies sind 39,6 % (64,2 %) des Nettoentlastungsvolumens der ledigen (verheirateten) Steuerzahler. Belastungen ergeben sich für alle Steuerpflichtigen mit einem zu versteuernden Einkommen zwischen 10.000 € und unter 20.000 €; für ledige (verheiratete) Steuerpflichtige erhöht sich die Belastung um 109,41 Mio. €. (67,8 Mio. €). Weiterhin steigt die Steuerzahlung für alle Verheirateten mit einem zu versteuernden Einkommen bis unter 50.000 €. Für die übrigen Einkunftsclassen ergeben sich je nach Familienstand und Szenario Be- oder Entlastungen, wobei verheiratete Steuerpflichtige eher belastet werden, da aufgrund der Abgeltungssteuer der Wirkungsbereich des progressionsenkenden Ehegattensplittings verringert wird.

Trotz dieser Zahlen ergeben sich für die öffentlichen Gebietskörperschaften durch die Abgeltungssteuer insgesamt Steuermindereinnahmen von 515,65 Mio. €. Dieses Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass die individuellen Belastungen zwar bei sehr vielen Steuerpflichtigen anfallen, dafür aber absolut sehr gering sind, und die Entlastungen zwar nur bei wenigen Steuerpflichtigen auftreten, dafür aber teilweise sehr hohe Beträge annehmen.

Die Untersuchung zeigt somit, dass die Abgeltungssteuer im Hinblick auf konventionelle verteilungspolitische Gesichtspunkte problematisch ist. Nur eine Minderheit von Steuerpflichtigen, insbesondere jene mit sehr hohen Einkünften, profitieren von der Einführung der Abgeltungssteuer.

Literatur

- Bach, S./Haan, P./Rudolph, H.-J./Steiner, V.* (2004): Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungswirkungen, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot, DIW-Wochenbericht, Nr. 16, 71. Jg., 185 – 204.
- Bundesministerium der Finanzen* (2007): Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008 vom 14. März 2007, http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Aktuelles/Aktuelle_Gesetze/Gesetzentwurfe_Arbeitsfassungen/045*.templateId=raw.property=publicationFile.pdf, Zugriff 14. 3. 2007.
- Bundesministerium der Finanzen* (2007a): Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2006, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen* (2007b): Die Unternehmensteuerreform 2008 in Deutschland, Monatsbericht des BMF, Heft 3, 87 – 99.

- Fraunhofer-Institut für Angewandte Informationstechnik* (2007): Daten zur Verteilung der Kapitaleinkommen aus der Einkommensteuerstatistik 2002.
- Fuest, C.* (2006): Die Unternehmensteuerreform 2008, ifo Schnelldienst (Heft 23), 14–17.
- Institut für Weltwirtschaft* (2007): Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Unternehmensteuerreformgesetz 2008 vom 23. Februar 2007.
- Lahl, D./Westerheide, P.* (2003): Auswirkungen der Besteuerung von Kapitaleinkünften und Veräußerungsgewinnen auf Vermögensbildung und Finanzmärkte – Status quo und Reformoptionen –, ZEW-Dokumentation 03–08.
- o.V.* (2007): Effektiv sinkt die Steuerbelastung noch deutlicher, Börsen-Zeitung vom 6. Februar, 6.
- Riedel, D.* (2007): Koalition spielt Unternehmer gegen Anleger aus, Handelsblatt vom 9. Mai 2007, 5.
- RWI-Konjunkturberichte* (2007): Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland zur Jahreswende 2006/07, 58 (1).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (2006): Widerstreitende Interessen – Ungenutzte Chancen, Jahresgutachten 2006/07, Mainz-Kastel.
- Spengel, C./Reister, T.* (2006): Unternehmensteuerreform 2008: Überarbeiteter Entwurf senkt Belastung, ZEWnews, Dezember, 1–2.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (2006): Stellungnahme zu den Plänen der Bundesregierung für eine Unternehmensteuerreform 2008, http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt_I/0611171a3001,templateId=raw,property=publicationFile.pdf, Zugriff 30. 3. 2007.