

Abgeltungssteuer als erster Schritt einer grundlegenden Reform

Gastkommentar in der Börsen-Zeitung vom 15.6.2004

Kaum ein Politiker und schon gar nicht die Experten bestreiten heute noch, daß das deutsche Einkommensteuersystem am Ende ist. Ebenso besteht Einmütigkeit darüber, daß sich eine Reform nicht darin erschöpfen kann, hier oder da Vorschriften abzuändern. Vielmehr bedarf es einer Radikalreform, idealerweise durch eine Erneuerung aus einem Guß.

Ob freilich die Politik für ein solches Unterfangen die Kraft findet, darf bezweifelt werden. Das liegt zum einen an den widerstreitenden Partikularinteressen von Bund, Ländern und Kommunen einerseits sowie von reichen und armen Ländern andererseits. Es liegt zum anderen aber auch daran, daß sich die von Steuerexperten entwickelten Reformvorschläge unterscheiden. Hier lassen sich, etwas vereinfachend, zwei Kategorien von Konzepten unterscheiden.

Die erste Kategorie basiert auf der Erwägung, daß sowohl ein komplexes Steuerrecht als auch hohe Steuersätze ineffizient und wachstums-, da leistungshemmend sind. Die Bemessungsgrundlage, das individuelle Einkommen, soll deshalb durch einen radikalen Abbau von Steuervergünstigungen, Steuersubventionen und Ausnahmetatbeständen massiv verbreitert und der Steuertarif ebenso massiv auf deutlich unter 40 Prozent für den Spitzensteuersatz gesenkt werden.

Die zweite Kategorie von Konzepten für eine grundlegende Steuerreform basiert auf der These, daß eine über die Perioden hinweg optimale Kapitalbildung mit den entsprechenden Wachstums- und Wohlstandseffekten nur erreichbar sei, wenn die Kapitalerträge überhaupt nicht besteuert würden. Es seien daher nur diejenigen Einkommensteile zu besteuern, die konsumiert werden. Man spricht deshalb auch vom System der Konsumbesteuerung.

Wenn man sich in die Einsicht fügt, daß eine grundlegende Steuerreform in einem Guß nicht gelingt und damit weder in die eine noch in die andere skizzierte Richtung möglich ist, so stellt sich die Frage, ob man mit einer Teilreform einen substantiellen Schritt vorankommen kann, ohne daß man dadurch das Ziel einer in sich konsistenten und grundlegenden Steuerreform aus den Augen verliert.

Ein solcher Schritt ist die Abgeltungssteuer. Was diese sogar besonders attraktiv macht, ist der Umstand, daß sie mit beiden genannten Kategorien von Konzepten vereinbar ist. Eine deutliche Absenkung des Steuersatzes auf Kapitalerträge bei gleichzeitiger Streichung der Steuervergünstigungen in diesem Bereich verwirklicht die Vorstellungen der ersten Kategorie zumindest für den Kapitalbereich. Gleichzeitig ist sie ein substantieller Schritt von der heutigen Besteuerung der Kapitalerträge auf dem Weg zu einer Null-Besteuerung und kommt so auch den Verfechtern der Konsumsteuer entgegen.

Als Vorbild für die Einführung der Abgeltungssteuer kann Österreich dienen. Seit 1993 wird in Österreich bei natürlichen Personen und Personengesellschaften mit der sogenannten KESt (Kapitalertragsteuer) eine Quellensteuer auf Kapitalerträge erhoben. Sie erstreckt sich auf Zinserträge aus Spareinlagen, sonstigen Geldeinlagen und festverzinslichen Wertpapieren, auf Dividenden sowie auf Erträge aus GmbH-Anteilen und Fondsanteilen.

Bemessungsgrundlage für die KEST ist der Bruttokapitalertrag. Das bedeutet, daß Werbungs- und andere Kosten nicht steuermindernd geltend gemacht können. Der Steuersatz beträgt grundsätzlich 25 Prozent. Steuerschuldner, deren Steuerbelastung unter 25 Prozent liegt, werden allerdings auf Antrag nur zu diesem geringeren Satz besteuert. Die Steuer wird analog zum deutschen (und österreichischen) Lohnsteuerabzugsverfahren an der Quelle einbehalten und abgeführt, also im Regelfall von dem die Kapitalerträge auszahlenden Kreditinstitut. Mit Begleichung der Steuerschuld aus der KEST ist nicht nur die Einkommensteuer, sondern auch die Erbschaftsteuer abgegolten.

Die Diskussion um die Einführung der KEST wurde in Österreich mit diversen Argumenten geführt. Eine Rolle spielte dabei, daß Kapitalanlagen aus bereits versteuerten Einkünften, in der Regel aus Lohneinkommen, gebildet werden, so daß es sich bei der Kapitalertragsbesteuerung letztlich um eine Doppelbesteuerung handele. Außerdem hieß es, die nominal ausgezahlten Zinserträge enthielten eine Inflationskomponente, die nicht mit besteuert werden dürfe; bei Hinausrechnung der Inflation komme man im Mittel auf einen maximal vertretbaren Steuersatz, der in etwa dem der KEST entspreche. Nicht zuletzt spielte das seinerzeit auch in Österreich hohe Maß an Steuerhinterziehung durch Kapitaltransfer ins Ausland eine Rolle.

Schließlich wurde die Erwartung geäußert, daß sich mit der Abgeltungssteuer die Einnahmen des Staates aus der Besteuerung von Kapitalerträgen trotz des niedrigeren Steuersatzes erhöhen würden. Diese Erwartung ist auch eingetreten, nicht zuletzt aufgrund des hohen Kapitalzuflusses in den österreichischen Kapitalmarkt. So haben zwischen 1993 und 2001 die Einlagen von österreichischen Anlegern um 19 Prozent und jene von Ausländern um 25 Prozent zugenommen.

Sowohl für die Finanzbehörden als auch für den Steuerzahler hat die Einführung der KEST zu erheblichen Vereinfachungen geführt. Denn zum einen sind die Bruttoerträge zu versteuern, so daß die Geltendmachung von Aufwendungen entfällt. Zum anderen behalten die Kreditinstitute die Steuer ein und führen sie ab.

Insgesamt zeichnet sich die Steuerreform von 1993 durch eine hohe Akzeptanz in der österreichischen Bevölkerung aus. So schätzen 86 Prozent der Anleger die Auswirkungen der Reform als sehr positiv ein. In einer Wertung aus dem Österreichischen Sparkassenverband heißt es, die KEST „hat sich sowohl aus der Sicht der effizienten Einhebung von Steuern als auch aus der Sicht der Optimierung des Steueraufkommens sehr bewährt. Vor allem wird der Erfolg dieses Steuersystems von der Akzeptanz durch die Steuerpflichtigen getragen.“

Und in Deutschland? Vor gut einem Jahr schien die Abgeltungssteuer so gut wie beschlossen. Im Dezember 2002 hatte Bundeskanzler Schröder ihre Einführung analog zum österreichischen Vorbild angekündigt. Nahezu einhellig war die Zustimmung in Wirtschaftskreisen und Medien. Selbst die Opposition unterstützte das Vorhaben. Gegner hatte und hat die Abgeltungssteuer jedoch in den Regierungsfractionen und im Bundesfinanzministerium. Und die waren es dann auch, die das Reformprojekt scheitern ließen.

Seitdem setzt man auf die europäische Zinsrichtlinie, in der der Steuerflucht und der Steuerhinterziehung vorrangig mit Kontrollmitteilungen begegnet werden soll. Durch die Kompromisse, die insbesondere Österreich, Luxemburg und die Schweiz durchgesetzt

haben, ist diese Richtlinie jedoch zu einem löcherigen Netz degeneriert, welches vielfältige Möglichkeiten für Steuerhinterziehung auch für die Zukunft läßt.

Die Kritiker der Abgeltungssteuer in Deutschland wenden ein, daß diese nicht nur die Besserverdienenden auf Kosten der ärmeren Bevölkerung steuerlich entlaste, sondern auch das Kapital auf Kosten des Faktors Arbeit. In der heutigen Situation brauche Deutschland das Gegenteil.

Dies ist, mit Verlaub, ziemlicher Unsinn. Hier wird ein Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital aufgebaut, den es so nicht gibt. Kapital steigert die Produktivität der Arbeit und ermöglicht dadurch auch höhere Löhne und Gehälter. Nur das eröffnet auch sozialpolitische Handlungsspielräume für die Zukunft. Daher muß den Menschen daran gelegen sein, daß möglichst viel Kapital gebildet und eingesetzt wird. Dies setzt voraus, daß man dem Kapital und der Kapitalbildung möglichst attraktive Bedingungen bietet. Deswegen ist die steuerliche Entlastung von Kapital die beste Strategie, um allgemeinen Wohlstand zu erzeugen und die Arbeitslosigkeit abzubauen.

Im übrigen spricht folgende Zahl für sich: Über 70 % der Deutschen lehnen die Gleichbesteuerung aller Einkunftsarten ab und plädieren für eine geringere Besteuerung von Kapitalerträgen. Den Gegnern der Abgeltungssteuer steht also eine Bevölkerung gegenüber, die weit besser die Bedeutung von Sparen und Investieren verstanden hat als Teile der politischen Elite.

Dr. habil. Lüder Gerken, Vorsitzender des Vorstands der Stiftung für Ordnungspolitik