

Homburg, Stefan

Article — Accepted Manuscript (Postprint)

Zur Einbindung der Kapitaleinkommensbesteuerung in ein rationales Steuersystem

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Suggested Citation: Homburg, Stefan (2005) : Zur Einbindung der Kapitaleinkommensbesteuerung in ein rationales Steuersystem, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, ISSN 0721-3808, Lucius & Lucius, Stuttgart, Vol. 54, pp. 305-342

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/93126>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zur Einbindung der Kapitaleinkommensbesteuerung in ein rationales Steuersystem

Stefan Homburg

Erschienen in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* Jg. 54 (2005), S. 306-316

1. Einleitung

Die Frage nach der zweckmäßigen Besteuerung von Ersparnissen und Kapitalerträgen hat eine lange Tradition, die sich mindestens bis Hobbes (1651) zurückverfolgen läßt. Hobbes selbst, aber auch John Stuart Mill, Nicholas Kaldor oder Irving Fisher votierten dafür, nicht das Einkommen zu besteuern, sondern den Konsum. Eine solche Konsumsteuer ist unter idealisierenden Annahmen, zu denen vor allem die Vernachlässigung von Unsicherheit gehört, mit einer Einkommenssteuer identisch, die den Normalzins steuerfrei läßt (Homburg 2005, 137). Den Protagonisten der Konsumsteuer steht freilich eine größere Zahl von Autoren gegenüber, die für die *synthetische Einkommensteuer* warben, also für eine einheitliche Besteuerung aller Einkunftsarten einschließlich der Kapitaleinkünfte. Diese zweite Gruppe, zu der Adam Smith, Georg Schanz oder Fritz Neumark gehören, hat bisher den Sieg davongetragen, weil die Steuersysteme der weitaus meisten Staaten grundsätzlich auf der Idee der synthetischen Einkommensbesteuerung basieren.

Allerdings hält der Ideenwettbewerb um die Kapitaleinkommensbesteuerung an und ist auch in der neueren Literatur nicht eindeutig entschieden. Manche zeitgenössischen Autoren befürworten eine im Verhältnis zur allgemeinen Einkommensbesteuerung niedrigere Kapitaleinkommensteuer (Kronberger Kreis, 2000) oder gar den völligen Verzicht auf die Besteuerung von Kapitaleinkommen (Rose, 1990), während andere eine eher unentschiedene Haltung einnehmen (Feldstein, 1978; Sinn, 1985) oder einer Vorzugsbesteuerung des Kapitaleinkommens ablehnend gegenüberstehen (Sandmo, 1985).

Der Streit um die Kapitaleinkommensteuer ist beileibe nicht akademisch, sondern hat gerade in Deutschland dadurch politische Aktualität gewonnen, daß mit der CDU/CSU und der FDP zwei im Bundestag vertretene Fraktionen für eine *Abgeltungsteuer* auf Kapitaleinkommen eintreten: Hierbei werden private Sparer mit einer Quellensteuer auf Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne belastet; sie bleiben frei von Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer. Die CDU/CSU will ausweislich ihres Regierungsprogramms (2005) darüber hinaus die Einführung einer *Kapitalrenditesteuer* prüfen: Der im Beitrag der Hessischen Ministerialbeamten Schenk und Bruschi (2005) definierte Begriff der Kapitalrenditesteuer¹ bedeutet, daß Unternehmen auf ihren Normalgewinn eine Steuer in Höhe des Satzes der Abgeltungsteuer zahlen, während der den Normalgewinn übersteigende Gewinnanteil der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer, dem Solidaritätszuschlag sowie gegebenenfalls der Gewerbesteuer und Kirchensteuer unterliegt. Zusammen genommen entsprechen Abgeltungsteuer und Kapitalrenditesteuer dem Konzept der sogenannten *dualen Einkommensteuer*, die erstmals 1987 in Dänemark eingeführt wurde. Inzwi-

¹ Der Aufsatz von Schenk und Bruschi (2005) ist über weite Strecken identisch mit einem Skript der Axer Partnerschaft (2005). Vor der offiziellen Veröffentlichung des Wahlprogramms der CDU/CSU war dieses Skript die einzige Fundstelle im Internet für den Begriff „Kapitalrenditesteuer“. Bei dem Skript handelt es sich offenbar um eine Auftragsarbeit für das Hessische Finanzministerium.

schen hat Dänemark die duale Einkommensteuer wieder abgeschafft, während andere skandinavische Staaten weiterhin nach diesem Muster besteuern.

Diese Arbeit soll systematisch und abwägend untersuchen, welche Vorteile und Nachteile die Abgeltungsteuer in Kombination mit einer Kapitalrenditeststeuer erwarten läßt. Dabei werden philosophische, fiskalische, wirtschaftliche und rechtlich-administrative Aspekte nacheinander durchgemustert. Systematik und Abwägung sind angebracht, weil die meisten Reformvorschläge ihre primären Ziele verschleiern und Vergleiche zwischen altem und neuem Recht oft sehr einseitig ziehen. Die hiesige Erörterung bezieht sich auf den konkreten Vorschlag von Schenk und Bruschi (2005), weil administrative Gesichtspunkte nicht aufgrund einer bloßen Steueridee diskutiert werden können, sondern eines ausformulierten Entwurfs bedürfen. Auf dem Gebiet der Steuern ist nämlich fast jede ursprüngliche Idee faszinierend einfach; Haken und Ösen zeigen sich erst im Zusammenhang mit praktischen Fällen. Der Wunsch nach einem möglichst gerechten, ergiebigen, effizienten und einfachen Steuersystem wird als selbstverständlich vorausgesetzt, und die Kardinalfrage lautet deshalb, ob uns Abgeltungsteuer und Kapitalrenditeststeuer diesem Ziel näherbringen.

2. Gerechtigkeit

Ist es recht und billig, Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen periodisch zu addieren und einem einheitlichen Steuertarif zu unterwerfen, wie dies im Rahmen der synthetischen Einkommensteuer geschieht? Hierzu gibt es drei Positionen, die seit Jahrzehnten unverrückbar nebeneinander stehen. Nach dem *ersten* Standpunkt sollte jeder periodische Reinvermögenszugang gleich belastet werden; dies fordern die Anhänger der synthetischen Einkommensteuer. Eine *zweite* Sicht postuliert, Kapitaleinkommen stärker zu belasten als Arbeitseinkommen, und zwar dadurch, daß neben der allgemeinen Einkommensteuer eine Vermögensteuer als Sollertragsteuer erhoben wird. Die hierfür angegebenen Gründe reichen von der reichlich naiven Ansicht, Kapitaleinkommen sei nicht erarbeitet, über Hinweise auf die größere Sicherheit „fundierter“ Einkommen bis zu subtilen Ansätzen der Optimalsteuertheorie (Varian, 1980). *Drittens* wird eine Minderbesteuerung von Kapitaleinkommen im Verhältnis zu Arbeitseinkommen gefordert. Hierfür findet man in der Literatur sowohl naturrechtliche Begründungen („Doppelbelastung der Ersparnisse“) als auch optimalsteuertheoretische Argumente oder Hinweise auf die inflationsbedingte Scheingewinnbesteuerung.

Wer zu dieser Problematik genügend gelesen und sie mit Mitgliedern verschiedener sozialer Schichten ausreichend lang diskutiert hat, erkennt letztlich, daß sie unentscheidbar ist. Rentiers werden selten einsehen, auf den Nominalertrag ihrer Zinsen volle Steuer zahlen zu müssen, und ein Arbeiter, der 40.000 Euro jährlich verdient und versteuert, wird es kaum billigen, wenn sein Nachbar, der 40.000 Euro Zinseinkommen hat, weniger oder keine Steuern zahlt. Die derzeit in der Welt bestehenden Steuersysteme sind ebenfalls wenig konsistent. So verbindet Norwegen die duale Einkommensteuer (Minderbesteuerung des Kapitaleinkommens) mit einer gleichzeitig erhobenen Vermögensteuer (Höherbesteuerung des Kapitaleinkommens); der Saldo dieser beiden gegenläufigen Maßnahmen, die das Steuersystem jeweils erheblich komplizieren, wird in manchen Fällen nahe Null sein.

3. Fiskalische Ergiebigkeit

Forderungen nach Einführung einer Abgeltungsteuer werden oft mit dem Hinweis auf große unversteuerte Auslandsvermögen untermauert und insinuiert einen „Kapitalrückfluß“ nach Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen (so auch das Regierungsprogramm der CDU/CSU, 2005, 17). Mit demselben Begründungsmuster war übrigens auch die Steueramnestie 2004/2005 motiviert worden. Das Argument enthält zwar einen wahren Kern, weil es nach dem Swiftschen Steuereinkommens durchaus vorkommen kann, daß die Steuereinnahmen nach einer Tarifsenkung steigen. Voraussetzung hierfür ist aber, daß die Steuerpolitik ursprünglich einen Punkt rechts vom Scheitelpunkt der „Laffer-Kurve“ verwirklicht hat.

In bezug auf inländische private Sparer sticht das fiskalische Argument kaum. Man betrachte hierzu drei Sparertypen: Typ 1 zahlt bereits im Ausgangszustand ehrlich seine Steuern – sei es aus Moral, sei es aus Furcht vor Sanktionen. Ein Wechsel zur Abgeltungsteuer führt in seinem Fall eindeutig zu Steuermindereinnahmen. Typ 2 ist ein harter Hinterzieher, der die Steuer unabhängig von moralischen Erwägungen minimiert. Solche Steuerpflichtigen werden ihr Geld auch nach Einführung einer Abgeltungsteuer im Ausland belassen, denn Null Prozent sind besser als jeder positive Steuersatz. Bleibt Typ 3, ein weicher Hinterzieher, dessen Moral elastisch auf Steueränderungen reagiert. Damit die Einführung einer Abgeltungsteuer das inländische Steueraufkommen erhöht, müßte das Gros der Finanzanlagen Sparer vom Typ 3 gehören, was unplausibel erscheint. Demgemäß hat auch die kürzlich abgeschlossene Steueramnestie die in sie gesetzten Erwartungen weit verfehlt. Der gelegentliche Hinweis auf Österreich geht ebenfalls fehl, denn Österreichs Möglichkeiten, dem großen gleichsprachigen Nachbarn Steuersubstrat durch eine parasitäre Politik abzuzapfen, stehen Deutschland nicht in gleicher Weise offen.

Bei international operierenden Unternehmen, die viele legale Möglichkeiten der Gewinnverlagerung besitzen, könnten sich nach einer Steuersatzsenkung Mehreinnahmen ergeben. Diese Mehreinnahmen müssen aber mit Mindereinnahmen aus der Besteuerung reiner Inlandsunternehmen verrechnet werden. Nur bei einem positiven Saldo dieser beiden Teilwirkungen, der eher unwahrscheinlich ist, stellen sich die gewünschten fiskalischen Wirkungen ein. Die Erfahrungen mit der mehrfachen Senkung der Körperschaftsteuer während der letzten Jahre lassen erwarten, daß der genannte Saldo negativ ist. Somit ähnelt die Verheißung von Mehreinnahmen durch Steuersatzsenkung der sattsam bekannten These, daß Lohnerhöhungen Nachfrage und Beschäftigung steigern. Beide Behauptungen setzen ein *perpetuum mobile* an die Stelle ökonomischer Vernunft.

Hinzu kommt, daß Steuerausfälle durch Gewinnverlagerung nicht primär auf den hohen Steuersätzen beruhen, sondern auf dem ungeschickten deutschen System der Doppelbesteuerung, das im Ausland entstandene Gewinne regelmäßig freistellt. Im Fall von Kapitalgesellschaften werden 95 Prozent des Auslandsgewinns sogar *unilateral* freigestellt (§ 8b Körperschaftsteuergesetz), also auch, wenn er aus einer Steueroase stammt. Diese weltweit einmalig großzügige Regelung bildet die Achillesferse der deutschen Unternehmensbesteuerung. Ein Übergang zur grenzüberschreitenden Anrechnung nach Art. 23A des OECD-Musterabkommens würde das deutsche Steueraufkommen deutlich erhöhen.

4. Effizienz, Wachstum und Beschäftigung

In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und jahrelanger Stagnation kommt den Effizienz-, Wachstums- und Beschäftigungswirkungen einer Steuerreform besondere Aufmerksamkeit zu, und auf diesen Aspekt dürften sich auch die größten Hoffnungen richten. Doch zu Unrecht, wie die folgenden Überlegungen zeigen (siehe hierzu auch Homburg, 2005, 186 ff.).

Was zunächst private inländische Sparer angeht, hat die Einführung einer Abgeltungsteuer so gut wie keine realwirtschaftlichen Wirkungen. Wirtschaftslaien mißverstehen den davon erhofften „Kapitalrückfluß“, wenn sie meinen, es würden Realkapital und Arbeitsplätze repatriiert. Das ist zweifellos nicht der Fall, weil es, wenn überhaupt, zu rein finanziellen Rückflüssen kommt. Wegen der starken Integration der internationalen Kapitalmärkte bedeutet die Finanzanlage eines Deutschen in Luxemburg keineswegs, daß Realkapital in Deutschland knapp wird, denn schon bei kleinsten Renditedifferenzen wird das Kapital von der Luxemburger Bank nach Deutschland verliehen. Arbeitsplätze könnten allein, und nur in geringem Umfang, bei deutschen Banken entstehen, sofern die Steuerreform genügend Anleger veranlaßt, ihr Geld statt in Luxemburg hierzulande anzulegen. Das Verhalten vermögender Anleger hängt aber nicht nur von steuerlichen Gesichtspunkten ab, sondern auch vom Serviceverständnis der Kreditinstitute. Es gibt genügend Deutsche, die ihr Geld in der Schweiz verwalten lassen und die Erträge hier korrekt versteuern.

Wachstums- und Beschäftigungseffekte sind demnach nicht von der Abgeltungsteuer zu erwarten, sondern höchstens von der für die Unternehmen relevanten Kapitalrenditesteuer. An dieser Stelle sei allerdings vor einem methodischen Fehler gewarnt: Wenn die Kapitalrenditesteuer, was aller Voraussicht nach der Fall sein wird, zu Steuerausfällen führt, darf man nicht bei der spezifischen Inzidenz dieser Maßnahme verharren. Denn die Aussage, daß eine Steuersenkung gut für Wachstum und Beschäftigung sei, stimmt stets und ist höchst trivial. Eine kunstgerechte Analyse muß vielmehr die differentielle Inzidenz betrachten und fragen, welche Steuererhöhungen an anderer Stelle notwendig sind, um den ursprünglichen Einnahmefehl auszugleichen. Sodann müssen jene Effizienzeinbußen, die aus anderweitigen Steuererhöhungen resultieren, mit den ursprünglichen Effizienzgewinnen verglichen werden.

Um dies wenigstens qualitativ zu versuchen, seien in Anlehnung an Schumpeter zwei Gruppen Steuerpflichtiger unterschieden, nämlich *statische Wirte* und *dynamische Unternehmer*. Die erste Gruppe investiert in sichere Anlagen, während die zweite Gruppe den Motor der kapitalistischen Entwicklung bildet. Stellt der Staat die Normalverzinsung von Steuern frei (und erhöht die übrigen Steuern entsprechend), bedeutet dies eine Begünstigung statischer Wirte relativ zu dynamischen Unternehmern (so auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, 1999, 78). Eine derartige Begünstigung mag in der Logik politischer Machtverhältnisse liegen, ist aber volkswirtschaftlich keineswegs zu empfehlen. Bei Vernachlässigung anderer als Effizienz Aspekte läge es vielmehr nahe, die statischen Wirte stärker zu belasten und die dynamischen Unternehmer samt ihrer mit Abgaben überfrachteten Arbeitnehmer zu schonen. Aus dieser Sicht irritiert das Regierungsprogramm der CDU/CSU (2005), das Erben und Rentiers Entlastungen verspricht, während es die dynamischen Wirtschaftsfaktoren mit zusätzlichen Belastungen konfrontiert. Andererseits ist die Einsicht, daß Verteilungsinteressen im politischen Prozeß Allokationsanliegen schlagen, nicht neu oder originell.

5. Erhebung und Verwaltung

Viele Deutsche sehnen eine Steuervereinfachung ebenso herbei wie ein Mehr an Wachstum und Beschäftigung. Folglich kommt der Frage, ob die Einführung einer Abgeltungsteuer und einer Kapitalrenditeststeuer die Steuererhebung vereinfacht oder noch komplizierter macht, hohe Bedeutung zu. Eine sachgerechte Einschätzung verlangt steuerpraktische Kenntnisse und einen genauen Blick für die Feinheiten einer derartigen Reform. Auch hier wird es zweckmäßig sein, Abgeltungsteuer und Kapitalrenditeststeuer getrennt zu beurteilen.

Das Grundprinzip der *Abgeltungsteuer*, alle Zinsen, Dividenden und Veräußerungsgewinne an der Quelle (im Regelfall also bei der Bank) mit einheitlich 17 Prozent zu belasten, erscheint auf den ersten Blick faszinierend einfach. Ein Teil dieser Einfachheit wird freilich durch eine Verletzung der Finanzierungsneutralität erkaufte. Denn anders als im heutigen Halbeinkünfteverfahren unterliegen Zinsen und Dividenden beim Sparer derselben Belastung, obwohl Dividenden bereits durch Körperschaftsteuer vorbelastet sind. Insofern diskriminiert die Abgeltungsteuer die Eigenfinanzierung zugunsten der Fremdfinanzierung.

Gestaltet man die Abgeltungsteuer, wie von Schenk und Bruschi (2005) vorgeschlagen, als sogenannte absolute Abgeltungsteuer ohne Veranlagungsoption aus, ist sie zudem verfassungswidrig, weil auch Steuerpflichtige, deren Einkünfte das Existenzminimum nicht übersteigen, von der Steuer getroffen werden. Aus diesem Grund kommt nur eine relative Abgeltungsteuer mit Veranlagungswahlrecht in Betracht. Wahlrechte komplizieren die Steuererhebung allerdings, weil sie die Planungskosten der Steuerpflichtigen erhöhen; jeder kluge Steuerpflichtige muß ausrechnen, ob eine Veranlagung lohnt. Darüber hinaus bleibt es bei der Veranlagung, wenn andere Institutionen als inländische Banken Ertragsschuldner sind, denn ausländische Banken usw. lassen sich nicht durch den deutschen Gesetzgeber verpflichten. Bei den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung, die wirtschaftlich ebenfalls zu den Kapitaleinkünften rechnen, ist die Abgeltungsteuer gänzlich unpraktikabel.

Auch das Verfahren der Freistellungsaufträge kann nicht wegfallen, wenn man, wie Schenk und Bruschi, am Sparerfreibetrag festhält. Eine vollständige Anonymisierung ist rechtsstaatlich kaum möglich, weil den Sparern zumindest bei fehlerhafter Berechnung der Abgeltungsteuer seitens der Bank der Rechtsweg offenstehen muß. Ob man schließlich den gerade eingeführten automatisierten Kontenabruf gemäß § 93b Abgabenordnung bei einem Wechsel zur Abgeltungsteuer abschaffen kann oder sollte, ist höchst fraglich, weil der Kontenabruf nicht nur der Steuerhinterziehung entgegenwirkt, sondern auch dem Leistungsmissbrauch.

Bei der Beurteilung der Frage, welche Vereinfachung von einer Abgeltungsteuer zu erwarten sei, kommt es aber nicht nur auf diese Steuer selbst an, sondern auch auf den gewählten Bezugsmaßstab. Nimmt man als Maßstab den Rechtsstand 2004, kann die Abgeltungsteuer durch den berechtigten Hinweis auf die Komplexität der Anlage „KAP“ zur Einkommensteuererklärung punkten, denn es stimmt, daß kaum ein Normalbürger diese Anlage auszufüllen vermochte. Hierdurch wurde die Bereitschaft zur Steuerehrlichkeit entscheidend gehemmt. § 24c Einkommensteuergesetz verbessert diese Lage seit 2005 wesentlich: Er verpflichtet alle inländischen Banken zur kostenfreien Ausstellung sogenannter Jahresbescheinigungen (nicht zu verwechseln

mit den Steuerbescheinigungen), die nach dem Muster der Anlage „KAP“ gestaltet sind. Die dort enthaltenen Angaben muß der Steuerpflichtige lediglich übertragen.

Eine überlegenswerte Alternative besteht in der automatisierten Meldung aller Kapitalerträge von den Banken an die Finanzverwaltung. Dieses System wird seit langem in den USA praktiziert. Würde man es übernehmen, könnte das Finanzamt dem Steuerpflichtigen einen Erklärungsvorschlag zusenden, der lediglich um ausländische und andere nicht erfaßte Erträge ergänzt werden müßte. In puncto Einfachheit wäre diese Alternative der Abgeltungsteuer mindestens ebenbürtig, weil sie Wahlrechte vermeidet. Es stimmt zwar, daß die Steuererklärung bei Anlagen im Ausland schwierig bleibt (der nicht beratene Steuerpflichtige wird etwa die Behandlung ausländischer Quellensteuern auf Mischfonds nie so ganz begreifen), doch sind diese Schwierigkeiten intrinsisch, weil sie bei der Abgeltungsteuer in gleicher Weise bestehen.

Ein letzter Gesichtspunkt betrifft die am 1. Juli 2005 in Kraft getretene EU-Zinsrichtlinie. Sie verpflichtet alle deutschen Banken zur Versendung von Kontrollmitteilungen, wenn der Ertragsgläubiger im übrigen Gemeinschaftsgebiet ansässig ist. Dieselbe Verpflichtung trifft umgekehrt die meisten Banken im übrigen Gemeinschaftsgebiet (und weiteren assoziierten Staaten), wenn der Ertragsgläubiger in Deutschland ansässig ist. Erste Erfahrungen zeigen, daß sogar Schweizer Banken, die eigentlich Quellensteuer in Höhe von 15 Prozent (bis 2011 wachsend auf 35 Prozent) einbehalten könnten, mit Zustimmung des Kunden zur Versendung von Kontrollmitteilungen tendieren, um den nach Deutschland überwiesenen Bruttoertrag optisch hoch zu halten. Innerhalb dieses neuen europarechtlichen Rahmens erscheint eine rein nationale Abgeltungsteuer als Atavismus und Fremdkörper.

Während die Abgeltungsteuer wohl keine Vereinfachung des deutschen Steuerrechts erbringen wird, läßt die *Kapitalrenditesteuer* sogar eine erhebliche Zunahme der Komplexität erwarten. Auch das Grundprinzip der Kapitalrenditesteuer klingt zunächst einfach: Vom Gewinn laut Steuerbilanz wird eine Normalverzinsung in Höhe von 5 Prozent des Eigenkapitals (ohne Beteiligungen) abgezogen. Anschließend wird diese Normalverzinsung mit 17 Prozent Kapitalrenditesteuer belegt, der übrige Gewinn mit Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer sowie gegebenenfalls Gewerbe- und Kirchensteuer. Die Belastung eines Gewinns mit bis zu vier verschiedenartigen Steuern statt mit einer einzigen Steuer stellt jeden Gestalter vor interessante Herausforderungen. Zudem setzt die Berechnung der Kapitalrenditesteuer eine *Steuerbilanz* voraus und kann daher sowohl bei Überschußrechnern (§ 4 Abs. 3 Einkommensteuergesetz) als auch bei Überschußeinkünften, etwa aus Vermietung und Verpachtung, nicht zur Anwendung kommen. Folglich greift die behauptete Vereinfachung gerade bei kleineren Unternehmen, die ihren Gewinn als Überschuß der Betriebseinnahmen über die Betriebsausgaben ermitteln, keineswegs. Wenn der Hessische Finanzminister Karlheinz Weimar hierzu in der *Financial Times Deutschland* vom 19. Juli 2005 bemerkt, der Steuerberater könnte „mit einem Knopfdruck per EDV aus der Einnahmen-Überschuss-Rechnung eine Bilanz machen,“ zeugt dies von völliger Unkenntnis der beiden Gewinnermittlungsarten und wird die Adressaten dieser Forderung, die Steuerberater, je nach Temperament erheitern oder verärgern: Aus Einnahmen und Ausgaben lassen sich nun einmal keine bewerteten Bestände konstruieren.

Der tiefere Grund für eine zu erwartende Komplexitätszunahme bei Einführung der Kapitalrenditesteuer besteht darin, daß gerade das Syntheseprinzip maximale Einfachheit verbürgt: Bei syn-

thetischer Besteuerung bringt eine Einkünfteumqualifikation – also etwa die Verwandlung von Arbeitseinkünften in Kapitaleinkünfte – gar nichts, weil die Belastung immer dieselbe bleibt. Jede punktuelle Aufgabe des Synthesprinzips eröffnet Schlupflöcher. Dieser Gesichtspunkt sei am Allerweltsfall einer GmbH & Co. KG illustriert, an der neben der GmbH mehrere natürliche Personen beteiligt sind. Nehmen wir an, die GmbH & Co. KG halte sowohl Beteiligungen in Streubesitz als auch Schachtelbeteiligungen (Beteiligungsquote ab 10 Prozent) an Kapitalgesellschaften. Nach dem Vorschlag von Schenk und Bruschi (2005) sollen Schachtelbeteiligungen *nicht* der Abgeltungsteuer unterliegen, um Lawinenwirkungen der Konzernbesteuerung zu vermeiden. Damit ergibt sich folgendes vergleichendes Bild: Bei der bis 2000 geltenden synthetischen Besteuerung unterlagen alle Beteiligungserträge der KG ein und derselben Steuer. Seit der ab 2001 geltenden „Steuervereinfachung“ unterliegen die Beteiligungserträge, soweit sie natürlichen Personen zugerechnet werden, dem Halbeinkünfteverfahren und sind sonst nach § 8b Körperschaftsteuergesetz zu 95 Prozent befreit. Ergänzt man das gegenwärtige System nun durch eine Kapitalrenditeststeuer, wird eine dreifache Unterscheidung notwendig: Erträge aus Schachtelbeteiligungen sind entweder zur Hälfte oder zu 5 Prozent steuerpflichtig, während andere Beteiligungserträge voll besteuert werden. Weil Zinsen im Gegensatz zu Beteiligungserträgen in allen Fällen voll besteuert werden und die Abziehbarkeit von Beteiligungsaufwendungen der steuerlichen Behandlung der jeweiligen Beteiligungserträge folgt, erahnt man schnell, welche immensen Gestaltungsprobleme ein solches System aufwirft. Schwierige Fälle, wie Umwandlungen oder Veräußerungen, sind dabei noch gar nicht angesprochen, doch eines ist sicher: Die Formulare zur Einkommen- und Körperschaftsteuer werden nach Start der Kapitalrenditeststeuer viele zusätzliche Ausfüllfelder enthalten.

Verallgemeinernd läßt die Minderung der Kapitaleinkommensbesteuerung erwarten, daß die Steuerpflichtigen andere Einkünfte in Kapitaleinkünfte umqualifizieren. Dies kann durch eher grobschlächtige Strategien geschehen – wie hochverzinsliche Darlehen der Arbeitnehmer an die Arbeitgeber –, aber auch durch subtile Maßnahmen wie Willkürung unproduktiven Betriebsvermögens: Dabei wird die Bemessungsgrundlage der Kapitalrenditeststeuer durch Bilanzierung ertragsarmer Wirtschaftsgüter (etwa unbebauter Grundstücke) aufgebläht, um den hoch besteuerten Gewinnanteil zu senken. Demselben Zweck dient die Strategie „Kauf statt Miete“, die stets aufgeht, wenn der Geschäftspartner nicht der Kapitalrenditeststeuer unterliegt.

Ein weiteres Problem der Kapitalrenditeststeuer betrifft ihre steuerverschärfende Wirkung bei Existenzgründern und anderen Unternehmen, die vorübergehend Verluste erleiden oder nur niedrige Gewinne erzielen. Als Beispiel sei ein weiterer Allerweltsfall betrachtet, nämlich ein Existenzgründer, der ein Eigenkapital von 1 Mio. Euro einsetzt und in den ersten Geschäftsjahren schwarze Nullen schreibt. Im bisherigen System bleibt der Existenzgründer natürlich steuerfrei, sofern er keine sonstigen Einkünfte hat. Im System der Kapitalrenditeststeuer beträgt die Normalverzinsung des Eigenkapitals aber 50.000 Euro, wodurch die Steuerbelastung des Existenzgründers von Null auf 8.500 Euro steigt. Weil der Gesamtgewinn nämlich verschwindet, resultiert ein restlicher Gewinn von -50.000 (Kapitalgewinn-Überhang). Korrespondierend zu dieser Steuerverschärfung kann der Existenzgründer zwar Verluste nach den üblichen Regeln vortragen (im ersten Jahr u. U. auch rücktragen), doch wirkt sich der Vortrag erst später steuerentlastend aus, so daß zunächst ein schmerzlicher Liquiditätsverlust entsteht. Man kann diesem Problem durch eine Sondervorschrift begegnen, die den gesonderten Vortrag von Kapitalgewinn-Überhängen gestat-

tet (Schenk und Bruschi 2005, 1259). Dies reicht aber nicht aus, sondern muß durch eine weitere Sonderregel ergänzt werden, wonach Verlustabzüge, die auf Kapitalgewinn-Überhängen beruhen, weder vor- noch rückgetragen werden dürfen. Wer Erfahrungen mit früheren Steuerreformen hat, sieht vor seinem geistigen Auge bereits Oberamtsräte, die im Gesetzgebungsverfahren Ausnahme auf Ausnahme schichten. Die Wahrscheinlichkeit dafür, daß Abgeltungsteuer und Kapitalrenditeststeuer das deutsche Steuerrecht verkomplizieren, beträgt Hundert Prozent.

6. Schluß

Im Jahre 2006 wird sich zeigen, ob die dann im Amt befindliche Regierung die Steuern vereinfacht, oder ob sie dem Sonderinteresse mancher Banken nachgibt, die wenige Steuerflüchtlinge um den Preis zunehmender Komplexität an ihren Tresen zurückführen wollen (oder ob das System der Politikverflechtung weiterhin jede Änderung verhindert). Steht die Vereinfachung im Vordergrund und nicht das Sonderinteresse, liegen die anzustrebenden Maßnahmen auf der Hand:

- Die Gewerbeertragsteuer kann ohne Aufkommensverlust mit der Körperschaftsteuer zusammengelegt werden, weil sie im Bereich der Personengesellschaften ohnehin so gut wie keinen gesamtstaatlichen Ertrag bringt. Bei Abschaffung der Gewerbesteuer im Jahr 1997 zeigte sich, daß eine entsprechende Kompensation der Gemeinden durch stärkere Beteiligung an den Gemeinschaftsteuern kein unüberwindliches Hindernis darstellt. Es entfallen mehrere Millionen Steuererklärungen, Bescheide und Prüfungen. Zudem ist nicht die Kapitaleinkommensbesteuerung insgesamt, sondern gerade die Gewerbesteuer im internationalen Steuerwettbewerb hinderlich, weil letztere vor allem mobile Industrieunternehmen trifft.
- Der Solidaritätszuschlag kann durch Tarifierpassung und Korrektur der vertikalen Steuerverteilung aufkommensneutral abgeschafft werden. Damit sinkt die Anzahl notwendiger Nebenrechnungen um einen zweistelligen Millionenbetrag (und Praktiker wissen, daß der Solidaritätszuschlag bei genauerer Betrachtung kein reiner Zuschlag ist, er wird beispielsweise im Gegensatz zur Einkommensteuer nicht verzinst). Das Märchen der Zweckbindung zugunsten des Aufbaus Ost glaubt inzwischen sowieso niemand mehr.
- Die Einkommensteuer kann durch Streichung von Vergünstigungen bei gleichzeitiger Tarifierkung ganz erheblich vereinfacht werden.

Warum sich die CDU/CSU mit ihrem Regierungsprogramm (2005) im Widerspruch zu allen früheren Festlegungen für die duale Einkommensteuer entschieden hat, bleibt rätselhaft, denn eigentlich war dies ein Projekt der rot-grünen Bundesregierung und des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: „Alternativ kann sich die Steuerpolitik vom Ideal einer synthetischen Einkommensbesteuerung verabschieden und Arbeitseinkommen und Kapitaleinkommen getrennt besteuern. Dies ist insbesondere dann zu empfehlen, wenn die Politik nicht die Kraft zu einer ... drastischen Erweiterung der Bemessungsgrundlage aufbringt“ (Sachverständigenrat, 2003, Ziffer 567). Dieser politische Jargon wurde oft mißverstanden und sei deshalb übersetzt: „Weil die rot-grüne Regierung das richtige Konzept einer Tarifierkung mit Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für Arbeitnehmer mangels Zustimmung der Gewerkschaften nicht umsetzen kann, sollte sie es wenigstens für Kapitaleinkommen umset-

zen.“ Ein sehr pragmatisches Argument also, das nicht ohne weiteres auf andersfarbige Bundesregierungen übertragen werden kann.

Ein sehr kluger Reformvorschlag stammte hingegen vom Politiker Friedrich Merz, der sich sowohl gegen die Gewerbesteuer als auch gegen eine Abgeltungsteuer gewandt hatte. Die Vereinfachung der Kapitaleinkommensbesteuerung nähme hierbei folgenden Gang: Nach Vergabe der in § 139a Abgabenordnung vorgesehenen Identifikationsmerkmale melden nicht nur, wie bereits im geltenden Recht, Arbeitgeber, Renten- und Lebensversicherer, sondern auch die Banken alle steuerlich erheblichen Tatsachen elektronisch an die Finanzämter. Aus diesen Daten können die Finanzämter Erklärungsvorschläge fertigen, die von den Steuerpflichtigen nur noch, falls nötig, korrigiert und ergänzt werden. Ein elektronisches Kontrollsystem mag mancher für unschön halten, doch wird man *Steuergerechtigkeit im Vollzug* anders nicht erreichen. Ohnehin unterliegen alle Angaben dem Steuergeheimnis, und es ist schwer einzusehen, warum Zinsdaten schützenswerter als Lohndaten der Arbeitnehmer sein sollten – vom intensiven Eindringen der Finanzverwaltung in die Verhältnisse von Selbständigen und Gewerbetreibenden ganz abgesehen. Hinterziehung von Zinsen wird es zwar auch in Zukunft geben, doch wird sie quantitativ hinter der Hinterziehung von Lohnsteuern auf Arbeitskommen mehr und mehr zurückbleiben; übrigens hat bisher niemand die Schwarzarbeit zum Anlaß genommen, um mit ähnlicher Logik eine „Abgeltungsteuer auf Arbeitseinkommen“ zu fordern.

Angesichts der heutigen technischen Möglichkeiten liegt die eigentliche steuerpolitische Herausforderung nicht bei der Durchsetzung der Kapitaleinkommensbesteuerung, die bereits weitgehend geglückt ist, sondern bei der Reform des deutschen internationalen Steuerrechts, einer Problematik, die außerhalb der Reichweite dieses Aufsatzes lag.

Literatur

- Axer Partnerschaft (2005) *Neuer Anlauf für eine Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge*. Köln und Düsseldorf.
- Feldstein, M. (1978) The Welfare Cost of Capital Income Taxation. *Journal of Political Economy* **86**, S. 29–51.
- Hobbes, T. (1651) *Leviathan*. Baltimore: Penguin Classics.
- Homburg, S. (2005) *Allgemeine Steuerlehre*. 4. Auflage München: Vahlen.
- Kronberger Kreis (2000) *Abgeltungsteuer bei Kapitaleinkommen*. Bad Homburg: Frankfurter Institut.
- Regierungsprogramm der CDU/CSU (2005) *Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit*. Berlin.
- Rose, M. (1990) The Superiority of a Consumption-Based Tax System. In: Rose, M. (Hrsg.) *Heidelberg Congress of Taxing Consumption*. Berlin usw.: Springer.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) *Jahresgutachten 2003/2004*. Bundestagsdrucksache 15/2000.
- Sandmo, A. (1985) The Effects of Taxation on Savings and Risk Taking. In: Auerbach, A. J. und M. Feldstein (Hrsg.) *Handbook of Public Economics, Vol. I*. Amsterdam usw.: North-Holland, S. 293.

- Schenk, M. und F. Brusch (2005) Eine neue Kapitalsteuer für Deutschland. *Deutsches Steuerrecht* 30, S. 1254–1259.
- Sinn, H.-W. (1985) *Kapitaleinkommensbesteuerung*. Tübingen: Mohr.
- Varian, H. R. (1980) Redistributive Taxation as Social Insurance. *Journal of Public Economics* 49, S.49–68.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1999) *Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung*. Bonn: Stollfuß.

Abstract

Recent proposals for capital income tax reform are considered. The analysis focusses on German taxes, but experiences from abroad as well as the European Savings Directive are also taken into account. Given the present complexity of capital income taxation, the crucial question is whether or not Germany should adopt a dual income tax. After considering questions of distributive justice, tax yield, efficiency, and compliance, the article advocates in favour of a comprehensive income tax, combined with a strengthening of tax audit, and rejects the idea of a dual income tax.