

Rürup, Bert

Article — Digitized Version

Rücknahme der Quellensteuer: Eine Fehlentscheidung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rürup, Bert (1989) : Rücknahme der Quellensteuer: Eine Fehlentscheidung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 7, pp. 334-337

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136536>

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.

wirtschaftlichen Betrachtungsweise durch die Quellensteuer keine Mehreinnahmen erzielt hätte.

Erst eine Abschaffung der Quellensteuer macht für die Bezieher niedriger Einkommen den Steuerfreibetrag und die Werbungskostenpauschale wieder sinnvoll, weil sie automatisch greifen. Wenn im Zuge der Erhöhung des Sparerfreibetrages eingewandt wird, das sei systemwidrig, so muß man an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1978 erinnern. Das Gericht hat festgestellt, daß es so lange nicht über die Besteuerung des nominellen Zinsertrags angesichts einer Geldentwertungsrate zu befinden braucht, so lange es für einen gewissen Mindestbetrag an Sparrücklagen für die eigene Zukunftssicherung einen Sparerfreibetrag im Einkommensteuergesetz gibt. Der Sparerfreibetrag ist also ein ganz wichtiger Bestandteil der Besteuerung von Zinseinkünften. Seine deutliche Erhöhung ist seit seiner Einführung im Jahre 1975 überfällig.

Keine neuen Versuche

Ob die sich jüngst abzeichnende Normalisierung von Zinsen und Kapitalströmen auch in den kommenden Monaten anhalten wird, hängt entscheidend davon ab,

daß es gelingt, das Vertrauen der Anleger in eine gerechte Besteuerung wiederzugewinnen. Die Idee, Mängel in der steuerlichen Gleichbehandlung dadurch auszuschalten, daß man eine europaweite Quellensteuerlösung realisiert, ist glücklicherweise vom Tisch. Sie hätte die in der Bundesrepublik bereits gemachten Erfahrungen für die EG als Ganzes in weitaus größerem Umfang nur wiederholt. Die Kapitalströme würden dann in außer-europäische Finanzplätze umgelenkt. Dies ist auch der entscheidende Einwand, der dagegen spricht, die Steuerehrlichkeit durch sogenannte Kontrollmitteilungen zu gewährleisten. Die aus den ungünstigen Erfahrungen gezogenen Lehren sollten jetzt Anlaß sein, deutlich zu machen, daß auf neue Versuche mit untauglichen Mitteln ein für allemal verzichtet wird. Das schließt nicht aus, daß sich die Finanzbehörden im Rahmen ihrer bereits vorhandenen Möglichkeiten wirksam für mehr Steuerehrlichkeit auch bei der Besteuerung von Kapitalerträgen einsetzen. Es gehört zu den Erkenntnissen aus der kurzen Quellensteuer-Episode, daß offensichtlich auch das Bewußtsein bisher schwach ausgeprägt war, daß Einkünfte aus Kapitalvermögen ebenso der Steuerpflicht unterliegen wie etwa Arbeitseinkünfte. Die begonnene Aufklärungsarbeit auf diesem Gebiet sollte fortgesetzt werden.

Bert Rürup

Rücknahme der Quellensteuer: Eine Fehlentscheidung

Mit der Wiederabschaffung der Quellensteuer auf Zinserträge obsiegte das populistische Moment in der Politik. Glaubwürdigkeit und Seriosität der deutschen Steuerpolitik nahmen ernsten und nachhaltigen Schaden – und zwar nicht nur in moralischer Sicht.

Während man über die Höhe und vor allem die technische Ausgestaltung der Quellensteuer füglich streiten konnte, war die gewählte Erhebungsform der Einkommensteuer auf Zinserträge dem Prinzip nach – zumindest in der Wissenschaft – weitgehend unstrittig. Vergli-

chen mit den steuertechnischen Alternativen der gebotenen Gleichbehandlung der Zinseinkünfte im Vergleich zu den anderen steuerpflichtigen Einkommensarten wie

- Aufhebung des „Bankgeheimnisses“,
- Kontrollmitteilungen der Banken an die Finanzämter der Konteninhaber,
- Kontrollmitteilungen der Finanzämter im Zuge von Bankprüfungen an die Finanzämter der Konten- und Depotinhaber und
- stichprobenartige Nachforschungen bei den Steuerpflichtigen aufgrund der abgegebenen Steuererklärungen

ist der Quellenabzug für alle Beteiligten die „billigste“ Lösung.

Prof. Dr Bert Rürup, 45, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Technischen Hochschule Darmstadt.

STEUERREFORM

Quellensteuer im Ausland

(in % der Kapitalerträge)

	Festverzinsliche Wertpapiere		Einlagen bei Kreditinstituten		Dividenden	
	Inländer	Ausländer	Inländer	Ausländer	Inländer	Ausländer
BR Deutschland	–	–	–	–	25	25
Belgien	25	25	25	25	25	25
Dänemark	KM	–	KM	–	30 KM	30
Frankreich	KM	25	KM	46	KM	25
Griechenland	25	56,35	–	–	45	45
Großbritannien	25	25	23,25	–	–	–
Irland	35	35	35	–	–	–
Italien	12,5	30	30	30	10	30
Luxemburg	–	–	–	–	15	15
Niederlande	KM	KM	KM	KM	25	25
Portugal	10	10	15	15	12	12
Spanien	20	20	20	20	20	20
Osterreich	10	10	10	10	20	20
Schweiz	35	35	35	35	35	35
Japan	20	20	20	20	20	20
USA	KM	30 KM	KM	KM	KM	30 KM

KM: Kontrollmitteilung.

Quellen: BMF; Institut der deutschen Wirtschaft; iwd.

Die zu Beginn dieses Jahres eingeführte Quellensteuer hatte keinen Abgeltungscharakter, sondern war – wie die Lohnsteuer und die Kapitalertragsteuer auf Dividenden – nur eine technische Erhebungsform der Einkommensteuer (Vorabbesteuerung mit späterer Anrechnungsmöglichkeit). Aufgrund des Tatbestands, daß aus Unkenntnis oder wegen der einfachen, recht risikoarmen Möglichkeit zur Steuerhinterziehung Zinseinkünfte nicht (vollständig) versteuert wurden (laut Regierungsschätzung: ca. 10 Mrd. DM, von anderen Quellen werden bis ca. 35 Mrd. DM genannt), hatte der Gesetzgeber sich veranlaßt gesehen, im Zuge der 1990 wirksam werdenden Steuerreform die Gleichmäßigkeit der Besteuerung dieser Einkunftsart im Vergleich zu anderen Einkunftsarten zu verbessern. Neben einer „erhöhten Steuergerechtigkeit“ nannte der damalige Gesetzentwurf als weitere Gründe:

- beschäftigungspolitische Wirkungen, d.h. Milderung der steuertechnischen Benachteiligung von arbeitsplatzschaffenden Investitionen in Unternehmen (25% Quellensteuer auf Dividenden!) gegenüber reinen Fremdkapitalanlagen,
- wirtschaftspolitische Folgen (Belebung des Risikokapitalmarktes und Stärkung der unternehmerischen Eigenkapitalbildung).

In der Diskussion wurde ferner darauf hingewiesen, daß die Einführung dieser bei uns lange tabuisierten Er-

hebungsform ein Beitrag zur Harmonisierung der europäischen Kapitalmarktbedingungen und damit eine „Vorleistung“ zum angestrebten EG-Binnenmarkt sei.

Flankierende Maßnahmen

Allerdings war die Quellensteuer von 10 % auf Zinserträge nur eine Rest-Quellensteuer, denn Sparbuchzinsen, Zinsen auf Girokonten und Bausparzinsen waren ausgenommen. Gleichzeitig hatte der Gesetzgeber – aus Akzeptanzgründen – diese für die Bundesrepublik steuertechnische Novität mit den folgenden beiden Maßnahmen flankiert:

Trotz der bestehenden Steuerpflichtigkeit von Zinsen hat der Gesetzgeber Kontrollmitteilungen bei Bankprüfungen durch den sogenannten Bankenerlaß, der Grundlage des deutschen Bankgeheimnisses, verboten und dieses Verbot dadurch verstärkt, daß es nunmehr gesetzlich in § 30a AO verankert wurde. Diese Verankerung konnte auf Steuerpflichtige als eine Aufforderung zur Steuerhinterziehung wirken, „da der Fiskus jetzt nicht mehr im Konto herumschnüffeln dürfe“, eine im übrigen falsche Annahme: im Einzelfall hat das Finanzamt nach wie vor das Recht zur Einsicht in die Konten des Bankkunden.

Um die Rückkehr in die Steuerehrlichkeit zu erleichtern, wurde ein „Amnestiegesetz“ erlassen, welches nicht nur Straffreiheit für bisherige Steuersünder vorsah

und vorsieht, sondern diese zusätzlich – im Unterschied zu steuerehrlichen Bürgern – auch von der Nachzahlungspflicht für hinterzogene Steuer befreit. Diese „Amnestie-Regelung“ war und ist nach herrschender rechtswissenschaftlicher Auffassung in der bestehenden Ausgestaltung in höchstem Maße verfassungsrechtlich bedenklich.

Für steuerehrliche Bürger konnte die auf die Einkommensteuerschuld anrechenbare Quellensteuer keine Wirkung haben, und für Bürger, die in Zukunft steuerehrlich werden wollen, erleichtert das Gesetz über die strafbefreiende Erklärung – nicht aber die Quellensteuer – den Rückweg in die Ehrlichkeit.

Nur für Bürger, die weiterhin Zinserträge hinterziehen wollen, entstand zum 1. 1. 1989 ein Entscheidungsbedarf; denn bei einer Geldanlage im Inland wurde der „Ertrag“ der Steuerhinterziehung um die 10%ige Quellensteuer gemindert (bei einem Durchschnittssteuersatz von ca. 30% blieb ein Anreiz zur Steuerhinterziehung allerdings weiter erhalten), bei Anlage des Geldes im Ausland blieb der Hinterziehungsvorteil ungeschmälert erhalten. Der amtierende Bundesfinanzminister begründete die Abschaffung der Quellenbesteuerung mit „volkswirtschaftlichen Aspekten“, da die Quellensteuer zu einem Kapitalabfluß in Höhe von 70-100 Mrd. DM ins Ausland geführt habe.

Fragwürdige Begründung

Dieser monokausale Rückgriff auf „volkswirtschaftliche Aspekte“ ist überaus problematisch. Dafür sprechen vielfältige Gründe:

□ Für einen Kapitalexport ist eine inländische Quellensteuer nie der einzige Grund. Wechselkurservartungen und vor allem Zinsniveaudifferenzen spielen ebenfalls wesentliche Rollen. Ferner entfällt ein Großteil des internationalen Kapitalflusses auf institutionelle Kapitalanleger, die im Inland einer genauen Steuerüberwachung unterliegen und als Ausländer ohnehin nicht von der Quellensteuer betroffen werden. Es ist daher ungewiß, ob und in welchem Umfang der hohe Kapitalexport in 1988 monokausal auf die Quellensteuer zurückgeht. Fraglich ist zudem, ob sich der Kapitalabfluß ohne Abschaffung der Quellensteuer unvermindert fortgesetzt hätte, da gerade vor Einführung der Anreiz gegeben war, das Kapital rechtzeitig zu transferieren.

□ Die Abschaffung der Quellensteuer behebt nicht die strukturellen Nachteile des deutschen Kapitalmarktes. Ein gegebenenfalls erwünschter (angesichts unserer Leistungsbilanzsituation allerdings kaum erforderlicher) vermehrter Kapitalimport wäre wesentlich zielgenauer

durch eine Abschaffung der Börsenumsatzsteuer, eine Reform der deutschen Unternehmensbesteuerung oder auch eine Anpassung des Rechts von Unternehmenszusammenschlüssen zu erreichen.

□ Die Abschaffung der Quellensteuer widerspricht den bei der Einführung der Quellensteuer beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen: die Benachteiligung von arbeitsplatzschaffendem Risikokapital (z.B. Aktien) gegenüber risikolosem festverzinslichen Kapital wurde auf diese Weise nicht beseitigt, der Quellenabzug auf Dividenden bleibt erhalten. Unter diesem wachstumspolitischen Aspekt wäre sogar eine Erhöhung der Quellensteuer auf Zinsen sinnvoll gewesen.

□ Eine Rückkehr des abgeflossenen Kapitals ins Inland – wohl das wichtigste Ziel der Streichung – ist mehr als unsicher und bislang nicht eingetreten. Für engagierte Steuerhinterzieher (und nur solche machen sich die Mühe, ihr Geld steuerfrei im Ausland arbeiten zu lassen) ist das ausländische Bankengeheimnis vielfach weiterhin attraktiver als die (trotz § 30a AO) vorhandenen potentiellen Zugriffsmöglichkeiten des deutschen Finanzamtes.

□ Der Moral des Steuerzahlers wird von der Bundesregierung ein sehr schlechtes Zeugnis ausgestellt: Die Abschaffung der Quellensteuer basiert auf der Annahme, daß ein großer Teil der Bürger seine Zinsen hinterziehe und sich die Mühe gebe, die Hinterziehungsvorteile durch Anlage im Ausland zu optimieren. Es ist kaum damit zu rechnen, daß die ausschließlich Steuerhinterzieher begünstigende Abschaffung der Quellensteuer von den ehrlichen Steuerzahlern der Regierung positiv angerechnet wird. Die Quellenbesteuerung wurde zurückgenommen, die Steueramnestie (bei richtiger Nacherklärung) aber bleibt erhalten, um das (schützenswerte?) Vertrauen der Steuerpflichtigen nicht zu enttäuschen. Bei der gesetzlichen Verankerung des Bankenerlasses in § 30a AO bleibt es ebenfalls.

Reaktionen

Ein Gesamtkonzept der Besteuerung von Kapitalerträgen ist demnach nicht mehr existent, und die Idee der Steuergerechtigkeit wurde an diesem Punkt ad absurdum geführt. Für steuerehrliche Bürger war die Einführung wie die Abschaffung der Quellensteuer bedeutungslos. Was bleibt, ist das Signal des § 30a AO, aufgrund dessen sich der bislang ehrliche Bürger zu der Überlegung veranlaßt sehen kann, ob es nicht sinnvoll und „gerecht“ sei, in Zukunft ebenfalls Zinserträge zu hinterziehen. Denn zum einen entgeht er einem ihn „diskriminierenden“ Steuerzugriff und stellt „privat“ die Gleichbehandlung mit den Steuerunehrlichen her, und

zum anderen unterstützt er – zumindest, wenn er bisher im Ausland angelegte, im Inland korrekt versteuerte Gelder nun ins Inland transferiert, dafür aber nicht mehr versteuert – die „volkswirtschaftlichen Aspekte“ der Bundesregierung.

Positive Verhaltensänderungen bisheriger Steuerhinterzieher sind ebenfalls kaum zu erwarten. Der steuernehrlche Bürger, der sich trotz Quellensteuer, z.B. wegen des höheren Aufwandes, bislang nicht zu einer Geldanlage im Ausland entschloß, erhält lediglich ein unerwartetes Steuergeschenk in Höhe der Quellensteuer. Die Gruppe der kapitalexportierenden Steuerhinterzieher muß dagegen zumindest ihre alte Entscheidung überdenken, da nunmehr der Steuergewinn bei Anlage im Inland und im Ausland wieder gleich hoch ist. Allerdings ist zu erwarten, daß trotz verbessertem Schutz vor Entdeckung sich auch dieser Steuerpflichtige kaum der Mühe eines risikobehafteten Rücktransfers der Gelder ins Inland unterziehen wird, da er sich weiterhin vor dem Zugriff des Finanzamtes im Ausland sicherer weiß und z.B. kapitalexportinduzierende Zinsdifferenzen weiter bestehen. Ein konkreter Entscheidungsbedarf im Sinne einer Repatriierung des Kapitals bei diesen Auslandsanlegern fehlt.

Fazit

Der von der Bundesregierung und den interessierten Verbänden behauptete Handlungsbedarf hinsichtlich einer Abschaffung der Quellensteuer wurde nicht überzeugend belegt, und die von der Bundesregierung erwünschte Verhaltensänderung ist kaum zu erwarten, da für das ursprüngliche Ziel der Gleichmäßigkeit der Besteuerung kein Ersatzinstrument angeboten wurde. Vielmehr wurde das Ersatzinstrument der Einführung von Kontrollmitteilungen explizit abgelehnt.

Am 2. Juni dieses Jahres führte der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen, Voss, vor dem Bundesrat aus, daß „die monatelange Diskussion über die kleine Kapitalertragsteuer ... jedem

Steuerzahler auch die Augen dafür geöffnet haben (dürfte), daß Zinsen wie alle anderen Einkünfte versteuert werden müssen. In diesem Zusammenhang wird es aber nicht mehr so sein wie bisher, daß man hier von einem Kavaliersdelikt sprechen kann, d.h. von einer Sache, die nicht ins Bewußtsein der Bürger eingegangen ist“.

Hier ist offensichtlich der Wunsch der Vater des Argumentes. Bei realistischer Betrachtungsweise ist nicht zu erwarten, daß sich durch die öffentliche Diskussion in den letzten Monaten Steuermentalität und Steuermoral in der beschriebenen Weise verändern werden.

Der Gesetzgeber hat entgegen allen Bekundungen das Interesse an Steuergerechtigkeit bei der Behandlung von Zinseinkünften verloren. Das ist auch insofern auf das heftigste zu bedauern, da bei (derzeit noch) dezidiert abgelehnten Kontrollmitteilungen und einem gesetzlich verankerten „Bankenerlaß“ es mit Sicherheit zu einer intensiveren Zusammenarbeit der verschiedenen nationalen Finanzbehörden und mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Verschärfung des Steuerstrafrechts im Sinne einer im Vergleich zum Status quo weitergehenden Ausschöpfung des vorhandenen Strafrahmens kommen wird. Rebus sic stantibus ist dies die „letzte“ Möglichkeit von Justiz und Verwaltung, dem verfassungsrechtlich ableitbaren Gleichbehandlungsgebot unterschiedlicher steuerpflichtiger Einkunftsarten – zumindest halbwegs – Geltung zu verschaffen. Ferner ist zu erwarten und zu befürchten, daß in der nächsten Zeit Anlageberater und Bankangestellte wegen „Beihilfe zur Steuerhinterziehung“ belangt werden. Ob aber drakonische Steuerstrafen – angesichts einer weitverbreiteten Staats- bzw. Parteienverdrossenheit – ein geeignetes Instrument zur Erhöhung der Steuergerechtigkeit sind, ist zu bezweifeln. Eine Quellenbesteuerung mit deutlich erhöhten Sparerfreibeträgen, ja sogar Kontrollmitteilungen der Banken wären mit Sicherheit – auch und gerade vor dem Hintergrund des angestrebten gemeinsamen europäischen Binnenmarktes – zweckdienlichere Instrumente.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

WELTKONJUNKTURDIENST

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

Jahresbezugspreis
DM 80,-
ISSN 0342-6335

VERLAG WELTARCHIV GMBH HAMBURG