

Dennig, Ulrike

Article — Digitized Version

Zinsbesteuerung bei weltoffenen Finanzmärkten

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dennig, Ulrike (1991) : Zinsbesteuerung bei weltoffenen Finanzmärkten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 9, pp. 445-452

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136796>

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.

Ulrike Dennig

Zinsbesteuerung bei weltoffenen Finanzmärkten

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Zinsbesteuerung ist der Gesetzgeber gefordert, den Gleichbehandlungsgrundsatz des Grundgesetzes stärker zu beachten. Welche Besteuerungsmodelle werden gegenwärtig diskutiert? Besteht erneut die Gefahr einer umfangreichen Kapitalflucht? Sollte die Besteuerung der Zinserträge bei einer entsprechenden Änderung des gegenwärtigen Steuersystems nicht besser überhaupt abgeschafft werden?

Diejenigen, die seit Mai 1989 glaubten, die leidige Frage der Zinsbesteuerung wäre mit der Wiederabschaffung der Quellensteuer endgültig vom Tisch, haben sich getäuscht. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juni erzwingt eine neue Diskussionsrunde. Es erklärt die praktizierte Durchführung der Zinsbesteuerung mit der Gleichbehandlungsforderung des Grundgesetzes unvereinbar. Das Grundgesetz besagt nach § 3, Abs. 1, daß alle Menschen nicht nur vor dem Gesetz, sondern auch in der Anwendung des Gesetzes gleich sind. Diese Gleichheit ist bei der Kapitalertragsbesteuerung nach Auffassung des Verfassungsgerichts verletzt, weil bei der Eigenerklärung nur etwa 50% der Zinseinkünfte wirklich versteuert werden¹. Das Verfassungsurteil verpflichtet die Regierung deshalb, ein wirksames Kontrollverfahren bis zum 1. 1. 1993 einzuführen. Die Regierung will allerdings nicht so lange warten, sondern das Problem schon in den kommenden Wochen in Angriff nehmen.

Das Verfassungsgericht kritisiert in seinem Urteil allein die Methode der Steuererhebung. Gleichzeitig bestätigt es noch einmal ausdrücklich die Steuerautonomie des Staates und dessen Freiheit in der Auswahl des Steuergegenstandes, des Steuerumfanges und des Steuersatzes². Dem Urteil kann also unter Umständen auch durch eine Steuersystemänderung entsprochen werden. Der Gleichheitsanspruch des Grundgesetzes bindet den

Staat steuerpolitisch demnach im wesentlichen nur in der Belastungsumsetzung. Diese Umsetzung, d.h. die vollständige Erhebung fälliger Zinssteuern, ist allerdings im gegenwärtig gültigen Steuersystem angesichts hochflexibler Kapitalbewegungen und offener, globaler Finanzmärkte ein kaum lösbares Problem.

Zunächst wurden im wesentlichen zwei Methoden der Verbesserung der Zinsbesteuerung diskutiert: die Methode der Kontrollmitteilungen und die Methode einer Abgeltungssteuer. Kontrollmitteilungen werden von der SPD mindestens seit 1985 gefordert, bedingen aber eine Abschaffung des gültigen Bankgeheimnisses. Eine Abgeltungssteuer wird vom Verband der Volks- und Raiffeisenbanken seit Juli dieses Jahres zur Diskussion gestellt. Die Wiedereinführung einer Quellensteuer wird neuerdings aber auch wieder vom Bundesverband Deutscher Banken in Erwägung gezogen. Alle drei Methoden beinhalten die Gefahr der Kapitalflucht und damit die Gefahr, der Volkswirtschaft einen ökonomischen Schaden zuzufügen, der den zu erwartenden Steuernutzen wahrscheinlich übersteigt. Insbesondere deshalb und angesichts des Fehlens einer EG-einheitlichen Regelung wird im folgenden untersucht, ob die Abschaffung der Zinsbesteuerung in der gegenwärtigen Situation nicht die gesamtwirtschaftlich beste Lösung wäre.

Dazu werden zunächst die Erfahrungen mit der Quellensteuer 1989 wieder in Erinnerung gerufen. Anschließend werden die beiden Methoden, Kontrollmitteilungen und Abgeltungssteuer, kritisch beleuchtet und danach

Dr. Ulrike Dennig ist Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Monetäre Analysen, Grundsätze der Geldpolitik in der Abteilung Konjunktur, Geld und öffentliche Finanzen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

¹ Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juni 1991, AZ 2 BvR 1493/89.

² Ebenda, S. 43.

mögliche gesamtwirtschaftliche Vorteile einer Abschaffung der Zinsbesteuerung diskutiert. Abschließend werden Probleme aufgezeigt, die einer notwendigen einheitlichen Lösung auf EG-Ebene noch im Wege stehen.

Die Quellensteuer 1989

Bei Kreditinstituten erhobene Quellensteuern auf Kapitalerträge sind in der Bundesrepublik nicht neu. Die gültige Kapitalertragsteuer auf Dividenden ist eigentlich eine Quellensteuer, und die bis 1984 für Ausländer gültige Kuponsteuer war es ebenfalls. Die Kuponsteuer war eine endgültige, also eine Abgeltungssteuer. Die Kapitalertragsteuer ist eine Vorsteuer, die bei der individuellen Steuererklärung angerechnet wird. Beide Quellensteuern wurden in der Bundesrepublik bisher allerdings nur auf bestimmte Kapitalerträge erhoben.

Die im Juli 1988 per 1. 1. 1989 beschlossene Quellensteuer in Höhe von 10% war eine Vorsteuer, die sich auf fast alle Zinserträge bezog. Die Kapitalertragsteuer auf Dividenden blieb daneben gültig. Die Quellensteuer wurde bei Zinszahlungen vom Kreditinstitut in Abzug gebracht und anonym an den Staat abgeführt. Im Gesetzestext hieß die Steuer „kleine Kapitalertragsteuer“, weil der Satz von 10% angesichts damals gültiger Grenzsätze der Einkommensbesteuerung von 22% bis 56% relativ niedrig war. Der maßvolle Satz sollte Kapitalfluchtbewegungen in Grenzen halten, den Bürger aber doch zu mehr

Steuerehrlichkeit bewegen. Zur weiteren Motivierung auch von Nacherklärungen wurde von strafrechtlichen Verfolgungen ausdrücklich abgesehen und Zinssteuerschulden von vor 1986 per Amnestie annulliert. Insgesamt hoffte man so, eine einfache, billige, ergiebige und im Hinblick auf die internationale Allokation und das bestehende Steuersystem neutrale Methode gefunden zu haben³.

Der Anspruch auf Ergiebigkeit konnte schon deshalb nicht erfüllt werden, weil der Steuersatz weit unter dem niedrigsten Grenzsatz der Einkommensbesteuerung lag. Nur eine Quellensteuer entsprechend dem höchsten Grenzsteuersatz des Einkommens von 56% hätte alle Steuerzahler gezwungen, Zinserträge korrekt abzurechnen⁴. Nur dieser Satz hätte auch eine Angleichung an die Besteuerung ausgezahlter Dividenden bedeutet, die sich aus einer Kapitalertragsteuer von 25% zuzüglich eines Körperschaftsteuer-Vorabzug von 36% zusammensetzt. Auch war das Konzept weder umfassend noch konsistent. Einerseits wurden langfristige Lebensversicherungen in Höhe rechnungsmäßiger Zinsen von 3,5% und Forderungen ausländischer Gläubiger neu in die Be-

³ Vgl. Klaus Lindberg: Die neue Quellensteuer, München 1989, insbes. S. 19 ff.; Ulrich Stäche: Einkünfte aus Kapitalvermögen, Wiesbaden 1985; Dietmar Krischausky: Besteuerung der Zins-einkünfte privater Haushalte, Bergisch Gladbach 1989, S. 119 ff.

⁴ Vgl. Dietmar Krischausky: Besteuerung der Zinseinkünfte ..., a.a.O., S. 165.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Yoshihide Ishiyama

INTERNATIONAL MONETARY REFORM IN THE 1990s: ISSUES AND PROSPECTS

Großoktav,
52 Seiten, 1990
broch. DM 53,-
ISBN 3-87895-405-0

Die Sasakawa Peace Foundation hat von 1988 bis 1990 ein Forschungsprogramm zur Reform des internationalen Währungssystems durchgeführt. Beteiligt waren das Institute for International Economics, Washington, D.C., das HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg und ein Komitee hochkarätiger japanischer Experten, dessen Generalsekretär der Verfasser dieses Buches ist. Die Studie setzt sich mit den wichtigsten währungspolitischen Problemen und Lösungsansätzen auseinander, die von der Gutachtergruppe diskutiert wurden.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

steuerung einbezogen, andererseits gewisse steuerpflichtige Anlagen, wie Bankeinlagen, Sparkonten und Auslandsanleihen ausgenommen. Nicht körperschaftsteuerpflichtige Institutionen und Kreditinstitute wurden befreit. Bei Lebensversicherungen und Auslandsforderungen war die Quellensteuer zudem endgültig, also eine Abgeltungssteuer.

Riesige Kapitalflucht

Hätte die Quellensteuer dennoch alle Besitzer von Geldvermögen der Bundesrepublik zur Steuerehrlichkeit zurückgeführt, wäre die Erwartung einer Steuersteigerung für 1989 von rund 4 Mrd. DM nicht unrealistisch gewesen. Der Rechnungshof schätzte die Höhe nicht deklarer Kapitalerträge für 1985 auf etwa 17 Mrd. DM und die entsprechenden Steuerauffälle auf 6 Mrd. DM⁵. Die deutschen Steuerzahler wehrten sich aber gegen diese Besteuerung. Das Anlageverhalten änderte sich. Zwar wurden bis April 1989 etwa 2,4 Mrd. DM Zinssteuern nacherklärt, doch setzte gleichzeitig eine riesige Kapitalflucht ein, die jegliche Hoffnung auf eine Steigerung der Steuereinnahmen zerstören mußte.

Der Kapitalexport begann 1987 schon gleich nach Ankündigung der Quellensteuer. Der langfristige Kapitalverkehr, der 1986 noch einen Importüberschuß von 33 Mrd. DM aufwies, wurde 1987 in Höhe von 22 Mrd. DM defizitär. Das Defizit stieg 1988 weiter bis auf 87 Mrd. DM⁶. Zwar war die New Yorker Börsenkrise, die im Oktober 1987 ausgelöst wurde, nebst Zins- und Wechselkurs-Trendänderungen für einen Teil der internationalen Kapitalumschichtungen verantwortlich. Gleichwohl lasten wissenschaftliche Beobachter den langfristigen Kapitalexport von 15 Mrd. DM im Jahre 1988 nach Luxemburg und weiterer 30 Mrd. DM in andere Länder allein der Quellensteuer an und eine Erhöhung langfristiger Zinsen von mindestens 0,25% nebst einer Abwertung des DM-Wechselkurses von 4% Anfang 1989 ebenfalls⁷. Einige Ökonomen hatten schon vorher vor erheblichen steuerbedingten Kapitalexporten gewarnt, wurden aber nicht gehört⁸.

⁵ Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juni 1991, AZ 2 BvR 1493/89, S. 36 und S. 50; vgl. auch Dietmar Krichausky: Besteuerung der Zinseinkünfte ..., a.a.O., S. 115 und S. 117.

⁶ Vgl. Deutsche Bundesbank: Die Zahlungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ausland 1979 bis 1990, Beilage zu Statistische Beihäfte, Reihe 3, Zahlungsbilanzstatistik, Juli 1991, Nr. 7, S. 3; aber auch Deutsche Bundesbank: Monatsberichte, Februar 1989, S. 39, März 1989, S. 24 f. und März 1990, S. 16 f.

⁷ Vgl. Willi Leibfritz: Kapital auf der Flucht: Das Experiment Quellensteuer, in: ifo-schnelldienst, 42. Jg. (1979), Nr. 9, S. 3 f.; K.H. Nährbaß, M. Raab: Die Wirkung der Einführung und Abschaffung der Quellensteuer auf dem Kapitalmarkt, Universität Mannheim, Juni 1989, S. 23; Ulrich Döring: Zur steuerlichen Erfassung von Zinseinkünften – Einzel- und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Quellensteuer, in: Gerd John (Hrsg.): Besteuerung und Unternehmenspolitik – Festschrift für Günter Wöhe, München 1989, S. 71 ff.

Was selbst weitsichtige Wissenschaftler nicht voraussehen konnten, war der Umfang völlig irrationaler Umschichtungen nationaler Kapitalvermögen. Anlage- und Sparkonten wurden zum Teil völlig geräumt. So stieg der Anteil hochliquider Anlagen an den Gesamt-Kapitalanlagen, der im Durchschnitt der letzten 30 Jahre bei etwa 50% lag, 1989 auf 60%⁹. Es müssen dabei Zinsverluste von mehr als 3% in Kauf genommen worden sein, nur um weniger als 1% Quellensteuerbelastung zu umgehen. Das bedeutet aber, daß viele Bürger mit der Versteuerung von Zinserträgen nicht vertraut waren. Außerdem muß die Resistenz gegen Zinssteuern sehr hoch sein, vielleicht weil es bei den gängigen Inflationsraten Kleinsparern kaum gelingt, den Realwert der Ersparnisse zu erhalten. Angesichts dieser Entwicklungen waren sich jedenfalls alle Politiker schnell einig, daß die Quellensteuer per 1. Juli 1989 wieder abzuschaffen war.

Das Wiederaufgreifen des Quellensteuer-Konzeptes durch den Bundesverband Deutscher Banken bleibt unverständlich. Die neue Quellensteuer von nunmehr 25% soll ebenfalls nur eine Vorsteuer sein. Neu ist der höhere Satz, die Festlegung höherer Freibeträge und die Ausnahme von Ausländern¹⁰. Das Konzept enthält alle Nachteile der Quellensteuer von 1989 und wird beim gegenwärtigen Steuersystem nicht einmal den Auflagen des Verfassungsurteils gerecht.

Kontrollmitteilungen

Kontrollmitteilungen ändern für sich genommen weder die Steuererfassung noch das Steuersystem. Sie dienen allein der genauen Überprüfung abgegebener Steuererklärungen. Die SPD-Fraktion setzte sich 1985 ausdrücklich aus Gerechtigkeitsgründen für Kontrollmitteilungen ein. Sie verband das Instrument allerdings von vornherein mit einer Verzehnfachung damals gültiger Sparerfreibeträge auf 3 000/6 000 DM (Ledige/Verheiratete). Die konkrete Ausgestaltung des Konzeptes wurde ansonsten offengelassen¹¹.

⁸ Vgl. Werner Ehrlicher: Zur Besteuerung der Kapitalerträge, in: Georg Bruns, Karl Häuser (Hrsg.): Integration der Kapitalmärkte, Frankfurt a.M. 1987, S. 7 ff., insbes. S. 25 f.; Helmut Schlesinger: Zur Besteuerung von Kapitalerträgen, in: Dieter Cansier, Dietmar Kath (Hrsg.): Öffentliche Finanzen, Kredit und Kapital, Berlin 1985, S. 237 ff., insbes. S. 243 f.; Ulrike Dennig: Wirkt die Quellensteuer kontraproduktiv?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 11, S. 583 ff.

⁹ Vgl. Deutsche Bundesbank: Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für das Jahr 1988, in: Monatsberichte, Mai 1989, insbes. S. 18 f.

¹⁰ Vgl. Annette Littmann, Stefan Wichmann, Friedrich Thelen: Drastische Strafen, in: Wirtschaftswoche Nr. 27 vom 6. 9. 1991.

¹¹ Vgl. Hartmut Tofaute: Zur Problematik der besseren steuerlichen Erfassung von Einkünften aus Kapitalvermögen, in: WSI-Mitteilungen 1986, H. 4, S. 301 ff., insbes. S. 307 f.; Werner Ehrlicher: Zur Besteuerung der Kapitalerträge, a.a.O., S. 9 f. und S. 14 ff.

Da fast alle Kapitalerträge von Kreditinstituten bearbeitet werden, können wirklich effiziente Kontrollen nur dort ansetzen. Zwei Prüfverfahren sind denkbar:

- Kontrollen durch Außenprüfer der Finanzämter im Rahmen der in regelmäßigen Abständen anfallenden Banküberprüfungen. Diese behielten dann Stichprobencharakter.
- Kontrollen durch periodische, nicht anonyme Meldepflichten aller Zinszahlungen seitens der Kreditinstitute.

Die meisten Befürworter von Kontrollmitteilungen scheinen die letzte Methode zu bevorzugen¹². Beide Prüfverfahren bedingen die Abschaffung des Bankenerlasses, der das „Bankgeheimnis“ sichert. Denn der Bankenerlaß, geregelt in § 30a der Abgabenordnung, beinhaltet die ausdrückliche Anweisung an Finanzbehörden, bei Außenprüfungen der Banken *keine* Kontrollmitteilungen von Kundenkonten und -depots zu erstellen und auch keine generellen Bankmitteilungen zu verlangen¹³. Befürworter der Kontrollmethode sind außer der SPD-Fraktion verständlicherweise noch die Finanzbehörden und der Rechnungshof. Auch das Verfassungsgericht neigt zu dieser Methode, indem es den Bankenerlaß als wesentliche Ursache des bestehenden Erhebungsmangels an-

sieht¹⁴. Allerdings geht es hier wohl an die Grenzen seiner Kompetenzen. In jedem Fall ist davon auszugehen, daß Befürworter der reinen Kontrollmethode das Bankgeheimnis für überflüssig halten, Gegner aber für unabdingbar.

Steuertechnische Effizienz

Es besteht kein Zweifel, daß Kontrollmitteilungen die vollständige Erfassung inländischer Zinserträge und damit die Gleichbehandlung im Sinne des Verfassungsurteils sicherstellen können. Allerdings werden nur die Steuerpflichtigen erfaßt, die ihr Vermögen nicht ins Ausland verlagern können, also insbesondere Kleinsparer. Dies mag ein Grund dafür sein, daß die Kontrollmethode von vornherein mit einer starken Anhebung von Freibeträgen verknüpft wurde. Diese Festsetzung hoher Freibeträge, die eine Sonderbehandlung von Kapitalerträgen im Vergleich zu Arbeitseinkommen beinhaltet, wird allerdings nicht ausdrücklich begründet. Sie bewirkt, daß im Endeffekt nur Zinserträge mittelgroßer Vermögen versteuert werden, alle Zinserträge sämtlicher Bürger aber mit hohem bürokratischen Aufwand erfaßt werden müssen. Das Prinzip steuertechnischer Effizienz, das verlangt, daß der Steuerertrag einer Steuer im Endeffekt grö-

¹² Ebenda, S. 12 und 14.

¹³ Vgl. Klaus Lindberg: Die neue Quellensteuer, a.a.O., S. 114 ff.

¹⁴ Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juni 1991, AZ 2 BvR 1493/89, S. 53 ff.

¹⁵ Vgl. Günter Schmolders, Karl-Heinrich Hansmeyer: Allgemeine Steuerlehre, Berlin 1980, S. 31, 54 f. und 58 f.; Joseph E. Stiglitz, Bruno Schönfelder: Finanzwissenschaft, 2. Aufl., München, Wien 1989, S. 408 ff.

Prinzipien rationaler Steuerpolitik

A. Finanzpolitische Prinzipien

1. Technische Effizienz,
d. h., das Steuersystem soll einfach, transparent, ausreichend und anpassungsfähig sein.
2. Ökonomische Effizienz,
d. h., die Steuererträge sollen die Erfassungskosten übersteigen.

B. Ethische Prinzipien

1. Allgemeingültigkeit und Gleichmäßigkeit (horizontale Gerechtigkeit).
2. Verhältnismäßigkeit gemäß der Leistungsfähigkeit (vertikale Gerechtigkeit).

C. Wirtschafts- und sozialpolitische Prinzipien

1. Allokative Neutralität,
d. h. ein Minimum an steuerlichen Eingriffen in Privatsphäre und Wettbewerb.
2. Wirtschaftspolitische Zielkonformität im Hinblick auf stabilitäts-, wachstumspolitische und distributive Absichten.

Quelle: Zusammengefaßt nach G. Schmolders, K.-H. Hansmeyer: Allgemeine Steuerlehre, Berlin 1980, S. 31, 54. ff.

Ber ist als der Erfassungsaufwand (vgl. Übersicht)¹⁵, wird damit sicherlich verletzt.

Hinzu kommen die volkswirtschaftlichen Kosten einer Abschaffung des Bankenerlasses und Bankgeheimnisses. Der Bankenerlaß wurde 1949 ausdrücklich geschaffen, um das Vertrauen zwischen Banken und Bankkunden zu stützen. Damit sollte gleichzeitig die Entstehung funktionsfähiger Finanzmärkte, aber auch die Kapitalbildung, die Investitionsneigung und das Wirtschaftswachstum gefördert werden¹⁶. Dies war nach dem letzten Weltkrieg angesichts der völligen Zerstörung der Wirtschaft zweifellos zwingend notwendig. Aber auch in normalen Zeiten bedarf das Finanzsystem, dessen Effizienz Grundvoraussetzung für das störungsfreie Funktionieren der gesamten Wirtschaft ist, einer stabilen Vertrauensbasis. Ein Steuersystem, das Banken zur Ausübung hoheitlicher Aufgaben des Staates mißbraucht und damit das sowieso ungleichgewichtige Verhältnis zwischen Banken und Kleinsparern am Kapitalmarkt weiter belastet, gefährdet die Vertrauensbasis und damit die Stabilität des Finanzmarktsystems. Die personenbezogene Zusammenfassung aller Zinserträge des Bankensystems, die nach Auffassung des Finanzministeriums ohne individuelle Personenkennzeichnung gar nicht zu bewältigen ist¹⁷, wird, ähnlich wie bei der letzten Volkszählung, auf erheblichen Widerstand stoßen. Bankkunden werden in noch stärkerem Maße versuchen, sich diesen Kontrollen über das Ausland oder über Nichtbanken-Finanzintermediäre zu entziehen.

Abgeltungssteuer

Die Besonderheit der Abgeltungssteuer, das vom Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken zur Diskussion gestellte Konzept der Zinsbesteuerung, besteht in der Einführung einer einmaligen und endgültigen Besteuerung aller Zinserträge auf Geldanlagen in Höhe von 30% an der Entstehungsquelle. Auch dieses Konzept wird mit einer Erhöhung der Steuerfreibeträge, und zwar auf 5000/10 000 DM (Ledige/Verheiratete), verbunden¹⁸. Der Freibetrag des SPD-Vorschlages wurde dabei praktisch übernommen und sogar noch erhöht. Das eigentlich Neue ist damit die Abgeltungssteuer selbst. Das Konzept hat den Vorteil, sorgfältig ausgearbeitet zu sein und eine ganze Reihe von Detailproblemen zu berücksichtigen. Es hat inzwischen auch unter Großbanken Anhänger gefunden¹⁹. Der Bun-

desverband lehnt Kontrollmitteilungen ausdrücklich ab und erkennt auch die volkswirtschaftlichen Probleme der Quellensteuer, die in verstärktem Kapitalexpert, Zinserhöhungen und Verunsicherung der Anleger liegen, an. Er glaubt mit der Abgeltungssteuer ein Konzept gefunden zu haben, das die Forderungen des Verfassungsgerichts erfüllt, die Steuerehrlichkeit aller Bürger sicherstellt, Kapitalflucht vermeidet und Staatseinnahmen erhöht, ohne das Bankgeheimnis anzutasten.

Zweifelsohne wird dieses Konzept dem Urteil des Verfassungsgerichts gerecht und zwingt alle erfaßbaren Steuerpflichtigen zur Steuerzahlung. Der Bankenerlaß kann bestehenbleiben. Die Vertrauensbasis zwischen Bank und Bankkunden wird nicht belastet. Andererseits wird auch dieses Konzept den Prinzipien rationaler Steuerpolitik, insbesondere den Prinzipien steuerpolitischer Effizienz und allokativer Neutralität nicht gerecht.

Ogleich sich der einmalige Abzug der Steuern in Höhe von 30% bei Banken einfach und unbürokratisch anhört, beinhaltet er einen ganz erheblichen technischen Aufwand. Damit die Freibeträge wirksam werden können, muß ihre Berechtigung durch Finanzbehörden bescheinigt und bei Banken angemeldet werden. Verfügen Bürger über Konten bei mehreren Banken, müssen sie ihre Freibeträge am Anfang des Jahres schon verplanen, auf diese Banken aufteilen, sich Restlimite bescheinigen lassen und unter Umständen am Ende des Jahres doch noch eine vollständige Steuererklärung abgeben. Um die Einhaltung der Freibeträge sicherzustellen, müssen alle fälligen Zinsen bei jeder Bank personenbezogen aggregiert werden. Abgeführte Zinssteuern sind Kontoinhabern zu bescheinigen. Aber auch die Finanzbehörde benötigt Kontrollmöglichkeiten. Steuerfreistellungsaufträge werden ihr personenbezogen mitgeteilt. Der bürokratische Aufwand, der sich auch hier zum größten Teil auf Bürger bezieht, die im Endeffekt doch nicht steuerpflichtig sind, wäre vielleicht noch akzeptabel, wenn die Steuereinkünfte wirklich steigen würden.

Änderung des Einkommensteuersystems

Bei der Höhe der Freibeträge von 5000/10 000 DM ist dies unwahrscheinlich. Nach eigenen Angaben des Bundesverbandes bleiben dabei 80% der Steuerpflichtigen steuerfrei. Bei einer Durchschnittsverzinsung von etwa 6% entsprächen diese Freibeträge individuellen Geldvermögen von etwa 83000/167000 DM. Bei dem SPD-Vorschlag wären es bei gleicher Verzinsung 50000/100000 DM (Ledige/Verheiratete) gewesen. In jedem Fall erreichen diese Bestände sogenannter „Normalsparer“ solche Größenordnungen, daß alle darüber liegenden Bestände für den Kapitalexpert nach Luxemburg, Liechtenstein, Irland oder in andere Steueroasen in jedem Fall ge-

¹⁶ Vgl. Bundestags-Drucksache 11/2599 vom 29. 6. 1988, S. 7.

¹⁷ Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juni 1991, AZ 2 BvR 1493/89, S. 9 ff.

¹⁸ Vorstand des Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V., Bonn, Mimeo, Stand 2. 8. 1991.

¹⁹ O.V.: Röller für Abgeltungssteuer, in: Börsen-Zeitung vom 1. 8. 1991.

eignet sind²⁰. Anzunehmen, daß diese Kapitalexporte bei einer dreißigprozentigen Abgeltungssteuer niedriger sein werden, als bei einer zehnprozentigen Quellensteuer, ist heroisch. Werden alle bestehenden Möglichkeiten des Kapitalexportes genutzt, kann eigentlich überhaupt nicht mit Steuereinnahmen aus Zinserträgen gerechnet werden. Die Zinsbesteuerung wäre dann in Wirklichkeit schon abgeschafft.

Zudem beinhaltet die Abgeltungssteuer eine erhebliche Änderung des gültigen Einkommensteuersystems, die zwar nicht grundsätzlich abzulehnen ist, aber einer ausdrücklichen Begründung bedarf. Während das gültige Steuersystem der Bundesrepublik Arbeitseinkommen und Zinseinkommen prinzipiell gleich behandelt, räumt das Abgeltungssteuer-Konzept Zinserträgen eine doppelte Sonderstellung ein. Einerseits wird neben der gültigen allgemeinen Steuerfreigrenze zur Abdeckung des Existenzminimums und noch einer technisch begründbaren gesonderten Zinsfreigrenze eine sehr große Freigrenze nur für Zinserträge vorgesehen. Außerdem werden Zinserträge mit einem konstanten Steuersatz von 30% belastet, während das Arbeitseinkommen unter Berücksichtigung des Prinzips der Leistungsfähigkeit (vertikale Gerechtigkeit) progressiv besteuert wird. Der Bundesverband begründet den Freibetrag mit „berechtigten sozialen Belangen“, was so kaum überzeugt. Sollte die Abgeltungssteuer daneben den Zweck haben, große Vermögensbesitzer und Rentiers zu treffen, wäre der feste Steuersatz von 30%, der gleichzeitig noch die Vermögensbesteuerung abdecken soll, dafür relativ niedrig angesetzt.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß das Konzept der Kontrollmitteilungen und das der Abgeltungssteuer zwar im Gegensatz zum Konzept der Quellensteuer dem Urteil des Verfassungsgerichts gerecht werden und das Problem der Nichtdeklarierung im Inland anfallender Zinserträge lösen, nicht aber den Prinzipien finanzpolitischer Effizienz und allokativer Neutralität genügen. Alle drei Konzepte beinhalten einen erheblichen bürokratischen Mehraufwand und sind kaum in der Lage, die Netto-Steuereinnahmen zu erhöhen. Keines der Konzepte löst zudem das Problem der Kapitalverlagerung ins Ausland. Um dies zu erkennen, bedarf es keines zweiten Steuerexperimentes mit wahrscheinlich noch schwerwiegenden Auswirkungen.

Die Steuerbefreiung der Zinserträge

Es mag außer den diskutierten noch andere, aus finanzpolitischer und ethischer Sicht auch bessere Konzepte der Zinsbesteuerung geben. Es ist aber kein Konzept denkbar, das dem Verfassungsurteil Rechnung trägt und das Kapitalfluchtproblem befriedigend löst. Da es un-

realistisch wäre, davon auszugehen, daß sich bis 1993 ein für alle EG-Länder akzeptierbares Zinsbesteuerungskonzept finden läßt, scheinen die Steuerbefreiung der Zinserträge und eine entsprechende Änderung des gegenwärtigen Steuersystems der Bundesrepublik die beste Lösung zu sein. Diese Änderung könnte neben der Lösung des Kapitalfluchtproblems außerdem noch Vorteile steuersystematischer Verbesserung und Vorteile wirtschaftspolitischer Natur beinhalten. Hier kann nur auf die wichtigsten konzeptionellen Änderungen des Steuersystems und auf zentrale Vorteile und Probleme eingegangen werden.

Der Vorschlag einer Steuerbefreiung von Zinserträgen ist nicht neu. Irving Fisher (1939) und Nicholas Kaldor (1955)²¹ brachten ihn schon in die steuertheoretische Diskussion ein. Er wurde in den siebziger Jahren von US-Ökonomen erneut im Zusammenhang mit den Bemühungen um eine Verbesserung des amerikanischen Steuersystems heftig diskutiert²² und von der „Meade-Kommission“ 1978 zur praktischen Anwendung in Großbritannien gründlich ausgearbeitet²³. Die in Deutschland vom „Kronberger Kreis“ 1986 vorgeschlagene „Bürgersteuer“ beinhaltet ebenfalls den Verzicht einer Zinsbesteuerung²⁴. Auch andere Ökonomen sind von der theoretischen Überlegenheit einer in zwei Varianten, als Ausgaben- oder als Konsumsteuer, gestaltbaren Steueränderung überzeugt, ohne daß dabei das Kapitalfluchtproblem im Vordergrund der Betrachtung steht.

Beide Varianten beinhalten insbesondere eine Änderung der Steuerbasis, vom Periodeneinkommen zum Lebenszeiteinkommen²⁵. Ferner findet beim Übergang von der

²⁰ Vgl. o.V.: Quellensteuer: Wie die Faust aufs Auge, in: Der Spiegel vom 29. 2. 1988.

²¹ Vgl. Irving Fisher: Double Taxation of Savings, in: American Economic Review, Vol. 29 (1939), S. 16 ff.; Nicholas Kaldor: An Expenditure Tax, London 1955.

²² Vgl. William D. Andrews: A Consumption-type or Cash Flow Personal Income Tax, in: Harvard Law Review, Vol. 87 (1974), Nr. 6, S. 1113 ff.; Martin S. Feldmann: Taxing Consumption, New Republic, 1976; ders.: The Welfare Cost of Capital Income Taxation, in: Journal of Political Economy, 1978, S. 29 ff.; David F. Bradford: The Case for a Personal Consumption Tax, in: Income versus Expenditure Taxation (Brookings Conference), Oktober 1978.

²³ Vgl. J.E. Meade: The Structure and Reform of Direct Taxation, IFS, London 1978.

²⁴ Vgl. Wolfram Engels u.a. (Kronberger Kreis): Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V., Bad Homburg 1986.

²⁵ Zur historischen Entwicklung der Veränderung der Steuerbasis vgl. G. Schmolders, K.-H. Hansmeyer: Allgemeine Steuerlehre, a.a.O., S. 13 ff.; Joseph E. Stiglitz, Bruno Schönfelder: Finanzwissenschaft, a.a.O., S. 403 ff.; Dieter Schneider: Bezugsgrößen steuerlicher Leistungsfähigkeit und Vermögensbesteuerung, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 37, 1979, S. 26 ff. Zur Ausgestaltung vgl. David F. Bradford: The Case for a Personal Consumption Tax, in: J.A. Pechman (Hrsg.): What Should Be Taxed: Income or Expenditure?, Washington, D.C. 1980, S. 75 ff.

Einkommens- zur Konsumbesteuerung theoretisch eine Verlagerung des Steueransatzpunktes von der Einkommensentstehung zur Einkommensverwendung, von den Einnahmen zu den Ausgaben statt. Die Nichtbesteuerung von Zinserträgen bedeutet in diesem Fall keineswegs, daß Kapitalerträge gar nicht besteuert und damit begünstigt würden. Sie werden lediglich in späteren Perioden erfaßt, zum Zeitpunkt ihrer konsumtiven Verwendung. Wird der Vermögenszuwachs am Lebensende angemessen besteuert, was technisch relativ einfach zu handhaben ist, dann könnten auch die Steuereinkünfte über den Zeitraum hinweg bei der Konsumsteuer die gleichen sein wie bei der Einkommensteuer²⁶.

Werden die Zinsen nicht steuerlich belastet, wird es natürlich auch nicht zu steuerbedingter Kapitalflucht kommen. Einlagen stehen inländischen und nicht ausländischen Banken zur weiteren Ausleihung direkt zur Verfügung. Aufgrund günstigerer Zinskonstellationen würde Kapital aus dem Ausland zusätzlich angezogen. Zur Zeit würde dies die Bewältigung der anstehenden großen Investitions- und Finanzierungsaufgaben in Ostdeutschland nur erleichtern. Der Finanzplatz Frankfurt gewönne an internationaler Attraktivität. Allokationspolitisch ist die Zinsbesteuerung von Nachteil, weil Kapital, das sich an steuerlichen Kosten orientiert, nicht mehr in die produktionspolitisch effizienteste Verwendung fließt. Es kann nicht dorthin fließen, weil die Zinsen, insbesondere die Realzinsen, die global effizientere Verwendung nicht widerspiegeln. Sie werden durch die Steuerbelastungen verzerrt. Ferner bewirkt der Tatbestand, daß Besitzer großer Vermögen sich der Zinssteuer sehr viel leichter entziehen können als Besitzer kleiner Vermögen, eine Marktpaltung und Schlechterbehandlung von Kleinanlegern und mittelständischen Kreditnehmern.

Umstellung der Steuerbasis

Ökonomen, die das Konzept der Konsumbesteuerung propagieren, sehen auch einen Vorteil der Steuerbefreiung der Zinsen in der Motivierung zu höherer Sparleistung und Steigerung der Sparquote. Schon Fisher und Kaldor wiesen unter Berücksichtigung mehrerer Perioden nach, daß die Zinsbesteuerung eine höhere Belastung der Ersparnisse, also des zukünftigen Konsums, im Vergleich zum Gegenwartskonsum bewirkt²⁷. Das hemmt

die Sparsbereitschaft. Aber auch ohne rechnerische Überlegungen leuchtet ein, daß steuerliche Entlastungen der Kapitalerträge die Ersparnisbildung, die Investitionsbereitschaft und das Wirtschaftswachstum anregen können. Die Sparsbereitschaft wird auch durch das Gefühl vieler Steuerzahler gehemmt, aufgrund der vorangegangenen Besteuerung der Ersparnisse im Einkommen bei einer Zinsbesteuerung doppelt belastet zu werden. Zudem fällt es zumindest Kleinsparern bei den üblichen Inflationsraten auch ohne Besteuerung schon schwer, den Realwert ihres Sparvermögens im Zeitablauf zu erhalten, was entmutigend wirkt.

Der Übergang zu einer Ausgaben- oder Konsumsteuer kann gleichzeitig zu steuersystematischen Vereinfachungen und einer Verminderung bürokratischen Aufwandes beim Steuerzahler und beim Finanzamt genutzt werden. Das System der Konsumsteuer soll angeblich so stark vereinfacht werden können, daß die noch notwendige Steuererklärung auf einer Postkarte Platz hat. Inkonsistenzen im gegenwärtigen Steuersystem der Bundesrepublik, wie etwa die steuerliche Begünstigung des Versicherungssparens, nicht aber anderer langfristiger Sparformen oder die Diskriminierung der Eigenkapital- und sonstigen Risikokapitalbildung, ließen sich im Rahmen der Umgestaltung ebenfalls leicht beseitigen, um nur ein Beispiel zu nennen.

Die Umstellung der Steuerbasis ist allerdings nicht ganz einfach, zumal die umfassende Einkommensbesteuerung nicht in theoretisch reiner Form vorkommt. Die Umstellung bedingt zumindest die Abschaffung abzugsfähiger Schuldzinsen und die Abschaffung der Besteuerung von Dividenden-Ausschüttungen. Auch gewisse andere technische Probleme können noch entstehen. Das wichtigste Problem besteht allerdings darin, daß die Steuereinkünfte bei einer reinen Konsumbesteuerung zeitlich später anfallen als bei der üblichen Einkommensbesteuerung. Das könnte für den Staat insbesondere in der Übergangsphase Finanzierungsprobleme aufwerfen. Ein harmonisiertes Vorgehen in der EG würde die Umstellung und Anwendung erleichtern. Die Abschaffung der Zinsbesteuerung entbindet deshalb nicht von der Notwendigkeit einer gemeinsamen EG-Regelung. Sie setzt diese allerdings nicht zwingend voraus.

Zinssteuern als EG-Problem

Immer wieder wird die Meinung vertreten, es brauchten nur alle EG-Länder Quellen- oder Abgeltungssteuern einzuführen, dann gäbe es keine steuerbedingten Kapitalbewegungen mehr. Schon die Tatsache, daß die Quellensteuer 1989 erhebliche Kapitalbewegungen auslöste, obgleich alle EG-Länder Quellensteuern oder

²⁶ Vgl. Dietmar Krischausky: Besteuerung der Zinseinkünfte ..., a.a.O., S. 17 ff.; Hans-W. Sinn: Alternativen zur Einkommensbesteuerung, Universität München, Mai 1986; J.E. Meade: The Structure and Reform of Direct Taxation, a.a.O., S. 152 ff.

²⁷ Vgl. Cay Folkers: Wandlungen der Verbrauchsbesteuerung, in: Karl Häuser (Hrsg.): Wandlungen der Besteuerung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 160, Berlin 1987, S. 89 ff.; Helga Pollak: Gibt es einen Wandel in der Einkommensteuer?, in: Karl Häuser (Hrsg.): Wandlungen ..., a.a.O., S. 61 f.; Dietmar Krischausky: Besteuerung der Zinseinkünfte ..., a.a.O., S. 30 ff.

Kontrollmitteilungen praktizierten, deutet auf einen Trugschluß hin. In jedem Fall bedarf es der Entwicklung eines umfassenden, konsistenten Systems, das keine Schlupflöcher offenläßt.

Generell stehen nur zwei grundlegend verschiedene Konzeptionen harmonisierbarer Zinsbesteuerung zur Verfügung, die sich entweder am Territorial- oder am Residenzprinzip orientieren. Sie finden ihre, wenn auch unvollkommene, nationale Entsprechung in den diskutierten Prinzipien der umfassenden Einkommensbesteuerung, ergänzt um Kontrollmitteilungen und der Abgeltungssteuer. Nach internationalem Recht sind bei der Kapitalbesteuerung beide Regelungen möglich, aber auch eine Kombination²⁸. Das erste Konzept, das auf dem Territorial- oder Quellenprinzip basiert, entspricht dem auch sonst üblichen Souveränitätsprinzip, das seine Wirksamkeit an den Grenzen verliert. Erhoben wird die Steuer hier an der Quelle, also bei den Banken. Bei konsequenter Durchführung werden Zinsen aller Währungen und aller Bankkunden, In- wie Ausländer, belastet. Um Kapitalbewegungen zu verhindern, bedarf es in diesem Fall in allen EG-Ländern nicht nur des gleichen Konzeptes, sondern auch gleicher Steuersätze, besser noch solcher Sätze, die auch bei unterschiedlichen Inflationsraten die Netto-realzinsen vergleichbarer Anlagen angleichen²⁹.

Das zweite Konzept basiert auf dem Residenz- oder Weltprinzip. Ausgangspunkt der Besteuerung ist hier nicht die Nation, sondern der Staatsbürger, also der Inländer. Dabei soll möglichst sein gesamtes Welteinkommen im Inland versteuert werden. Ausländer werden nicht besteuert. Der Vorteil dieses Prinzips besteht darin, daß jedes Land theoretisch unterschiedliche Steuern festsetzen kann, ohne steuerbedingte Kapitalbewegungen auszulösen. Die Lokalisierung des Kapitals beeinflußt die Steuerlast nicht mehr, da diese überall gleich ist. Langfristig lohnen sich dann steuerpolitische Verlagerungen höchstens noch für die Muttergesellschaft, nicht aber für das Kapital. Problematisch bleibt die Kontrolle der Welteinkünfte, die eine sehr enge und umfassende Zusammenarbeit der Finanzbehörden verschiedener Länder voraussetzt und damit eigentlich auch die Abschaffung von Regelungen des Bankgeheimnisses. Zumindest wäre eine EG-Regelung notwendig, die – ähnlich wie bei der Bankenaufsicht – eine steuerliche Überprüfung von Filialen nationaler Unternehmen im Ausland zuläßt.

Verzerrungen und Ineffizienzen

Beide Konzepte sind funktionsfähig. Doch müßten sich die EG-Länder im Zusammenhang mit einer Harmonisierung auf eines der beiden Konzepte einigen. Denn präferieren die jeweiligen EG-Länder das eine bzw. das andere Konzept, wie es zur Zeit der Fall ist, dann werden Aus-

lands-Zinserträge in einigen Ländern doppelt und in anderen gar nicht steuerlich erfaßt. Bisher sind allerdings alle Versuche, sich auf eines der beiden Konzepte, auf einen gleichen Steuersatz oder wenigstens auf eine intensivere Zusammenarbeit zu einigen, gescheitert. Insbesondere Länder mit Euromarkt-Zentren, die davon leben, daß sie Steuervergünstigungen im Vergleich zu anderen Ländern anbieten könnten, sind an einer Harmonisierung von Quellensteuern in der EG wenig interessiert.

Die genaue Beurteilung steuerlicher Verzerrungen des internationalen Kapitalverkehrs wird dadurch erschwert, daß nicht nur beide Konzepte nebeneinander, sondern auch noch in Kombination praktiziert werden. Ferner ist es üblich geworden, Ausländer im Rahmen bestimmter Kapitalinstrumente von der Zinsbesteuerung auszunehmen und damit deren Steuerumgehung zu legalisieren. Sowohl das neue Quellensteuer-Konzept als auch die Abgeltungssteuer enthalten ausdrücklich entsprechende Ausnahmen. Die Attraktivität der Euromärkte basiert gerade auf solchen und anderen Transaktionskostenvorteilen³⁰. Es würde also noch nicht einmal genügen, in allen EG-Ländern das gleiche Zinssteuerkonzept anzuwenden. Es müßten auch noch alle Sonderbehandlungen unterbunden werden. Rosenstock stellt bei einer Untersuchung der EG-Kapitalmärkte ganz erhebliche Verzerrungen und Ineffizienzen fest. Er empfiehlt deshalb, die Zinsbesteuerung in allen EG-Ländern abzuschaffen³¹. Die Steuerbefreiung in der Bundesrepublik könnte ein erster Schritt sein, um diese später auch in anderen EG-Ländern durchzusetzen.

Im Endeffekt kommt die relativ grobe Untersuchung unter Berücksichtigung von Prinzipien rationaler Steuerpolitik sowie makroökonomischer Erwägungen zu dem Ergebnis, daß die Steuerbefreiung von Zinsen ein durchaus ernstzunehmendes Konzept ist, um sowohl dem Urteil des Verfassungsgerichts als auch anderen nationalen und internationalen Problemen der Zinsbesteuerung gerecht zu werden. Deutlich wurde auch, daß die Liberalisierung des Kapitalverkehrs innerhalb der EG und die technische Möglichkeit, Kapital zu geringen Kosten sehr schnell weltweit zu transferieren, den Gestaltungsfreiraum nationaler Steuerpolitik einengt.

²⁸ Vgl. Adolf Rosenstock: Zinsertragsteuern und internationale Zinsdifferenzen, in: Kredit und Kapital, 22. Jg. (1989), H. 1, S. 93 f.

²⁹ Vgl. Alberto Giovannini: National Tax Systems Versus the European Capital Market, in: Economic Policy, Nr. 8, 1989, S. 346 ff., insbes. S. 350 ff.; ders.: Reforming Capital Income Taxation in the Open Economy: Theoretical Issues, in: Horst Siebert (Hrsg.): Reforming Capital Income Taxation, Tübingen 1990, S. 355 ff.

³⁰ Vgl. Ulrike Dennig, a.a.O., S. 567; Camilla Gustavson: Taxation of Personal Interest Income in 18 OECD Countries, Bank of Finland, Discussion Paper, 8/90.

³¹ Vgl. Adolf Rosenstock: Zinsertragsteuern und internationale Zinsdifferenzen, a.a.O., S. 114 f.