ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Faltlhauser, Kurt

Article — Digitized Version

Die Problematik einer Neufassung der Zinsbesteuerung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Faltlhauser, Kurt (1991) : Die Problematik einer Neufassung der Zinsbesteuerung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 11, pp. 560-566

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136817

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Kurt Faltlhauser

Die Problematik einer Neufassung der Zinsbesteuerung

Als Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Zinsbesteuerung vom 27. Juni 1991 beauftragte die Koalitionsrunde vom 28. August 1991 eine dreiköpfige Kommission mit der Ausarbeitung einer künftigen Regelung zur Zinsbesteuerung, deren Mitglied der Autor war. Dr. Kurt Faltlhauser verfaßte parallel zur Arbeit der Kommission den folgenden Aufsatz, der einen Gesamtüberblick über die verschiedenen Möglichkeiten der steuerlichen Erfassung von Zinserträgen gibt und den von der Kommission vorgeschlagenen „Zinsabschlag" erläutert.

Einkünfte aus Kapitalvermögen unterliegen gemäß § 2 Absatz 1 Nr. 5 und § 20 Einkommensteuergesetz der Einkommensbesteuerung. Dieser Besteuerungsverpflichtung wird das Steuerrecht bei Dividenden durch die Erhebung einer Kapitalertragsteuer, die eine Vorauszahlung auf die Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer darstellt, gerecht. Dagegen unterliegen Zinsen gegenwärtig keiner gesonderten Kapitalertragsbesteuerung. Ihre steuerliche Erfassung erfolgt im Rahmen einer Einkommensteuererklärung des Steuerpflichtigen. Da die Finanzverwaltung aufgrund des „Bankenerlasses" (§ 30a Abgabenordnung) keine Möglichkeit zur Überprüfung der Angabe von Zinseinkünften in der Einkommensteuererklärung hat, liegt es im Ermessen des einzelnen Steuerpflichtigen, ob er derartige Einkünfte gegenüber den Steuerbehörden deklariert oder nicht.

Der Anstoß zur „Kleinen Kapitalertragsteuer"

In einem Sonderbericht auf Anforderung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages kam der Bundesrechnungshof im Jahre 1985 nach einer Untersuchung von 827 Erbfällen zu dem Ergebnis, daß rund 65% der Erträge aus Geldvermögen einkommensteuerlich nicht erfaßt wurden[1]. Auch wenn es sich um keine repräsentative Erhebung handelte, wurde daran deutlich, daß ein Großteil der Zinseinkünfte steuerlich nicht erfaßt wurde. Auch Schätzungen von anderen Seiten lassen die Vermutung zu, daß zumindest 50% der Zinserträge gegenüber den Steuerbehörden nicht angegeben werden[2].

Die Erkenntnis, daß es aufgrund der Besteuerungspraxis bei Zinseinkünften zu einer Ungleichbehandlung sowohl zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen als auch zwischen verschiedenen Formen des Kapitaleinkommens kommt, führte zur Einführung einer 10%igen Quellensteuer („Kleine Kapitalertragsteuer") auf Zinserträge zum 1. 1. 1989. Die Quellensteuer hatte folgende Merkmale[3]:

☐ Von den Zinszahlungen wurden 10% direkt von den Kreditinstituten bzw. Gläubigern an die Steuerbehörden abgeführt.

☐ Sparkonten mit einer gesetzlichen Kündigungsfrist wurden von der Steuerpflicht ausgenommen.

☐ Der Steuerpflichtige war berechtigt, die gezahlte Kapitalertragsteuer auf seine Einkommensteuerschuld anrechnen zu lassen.

☐ Die Anonymität des Kontoinhabers und das Bankgeheimnis blieben gewahrt.

Die Ausgestaltung der Quellensteuer stellte keine neue Steuer dar, sondern diente nur der besseren Erfassung bereits steuerpflichtiger Kapitalerträge; sie war analog zur Lohnsteuer nur eine besondere Form der Erhebung der Einkommensteuer. Der Steuerpflichtige wurde

Dr. Kurt Faltlhauser, 52, Dipl.-Volkswirt, Mitglied des Deutschen Bundestages seit 1980, ist Finanzpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion.

[1] BT-Drucksache 10/4367.

[2] Urteil des zweiten Senats vom 27. Juni 1991 - 2 BvR 1493/89, in: Bundessteuerblatt 1991, Nr. 13, S.663. Im folgenden zitiert als: BVG-Urteil.

[3] Karl Fell: Mehr Steuergerechtigkeit: Anmerkungen zur Quellensteuer, in: Kurt Faltlhauser (Hrsg.): Steuerstrategie, Köln 1988, S. 162ff.

damit nicht von seiner Verpflichtung zur Angabe seiner Erträge aus Kapitalvermögen in seiner Einkommensteuererklärung befreit. Die Quellensteuer stellte eine Vorauszahlung dar, die der Steuerpflichtige auf die von ihm zu zahlende Einkommensteuer anrechnen lassen konnte. Die Steuerschuld aus Kapitalerträgen war durch die Quellensteuer nicht abgegolten.

Trotz der Wahl eines vergleichsweise niedrigen Steuersatzes konnte nicht verhindert werden, daß es bereits infolge der Ankündigung ihrer Einführung zu einer massiven Kapitalflucht kam. Genaue Angaben über den Umfang des Kapitalexportes, der aus der Einführung der Quellensteuer resultierte, konnten nicht gemacht werden, da andere Gründe, wie z.B. Zins- und Wechselkursschwankungen, Änderungen im langfristigen Kapitalverkehr beeinflußten. Berechnungen der Arbeitsgruppe Finanzen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion auf der Grundlage von Zahlen der Deutschen Bundesbank ergaben jedoch, daß sich ein positiver Saldo der Bilanz des langfristigen Kapitalverkehrs in Höhe von DM 11,3 Mrd. DM für den Zeitraum April 1986 bis September 1987 in den darauffolgenden 18 Monaten in ein Defizit von 141 Mrd. DM umkehrte. Zusätzlich ergaben sich bereits aus der Ankündigung der Quellensteuer ungünstige Folgewirkungen für die Geldpolitik der Deutschen Bundesbank. Es kam zu einer „Flucht" inländischer Sparer in die Bargeldhaltung, was zu einer unerwünschten Zunahme der Geldmenge M3 mit den entsprechenden Stabilitätsrisiken führte[4].

Die nicht in diesem Umfang erwartete Kapitalflucht, insbesondere in das kapitalertragsteuerfreie Luxemburg, veranlaßte die Bundesregierung, die Quellensteuer bereits zum 1. Juli 1989 wieder abzuschaffen.

Das Urteil

Mit seinem Urteil vom 27. Juni 1991 erklärte das Bundesverfassungsgericht die geltende Praxis bei der Besteuerung von Zinserträgen für verfassungswidrig. Leitmotiv war, daß sie gegen den Gleichheitsgrundsatz des Artikels 3 des Grundgesetzes verstoße. Wesentlich für die Beurteilung der steuerlichen Gleichbehandlung sei nicht allein „die Gleichheit der normativen Steuerpflicht", sondern ebenso „die Gleichheit bei deren Durchsetzung in der Steuererhebung"[5]. Zwar habe der Gesetzgeber bei der Auswahl des Steuergegenstandes und bei der Bestimmung des Steuersatzes einen weitreichenden Entscheidungsspielraum, jedoch habe er bei der Ausgestaltung dieses Ausgangstatbestandes die einmal getroffene Belastungsentscheidung dann aber folgerichtig im Sinne der Belastungsgleichheit umzusetzen[6]. Das Bundesverfassungsgericht steht mit dieser Auffassung im Einklang mit der von der Steuertheorie geforderten horizontalen Gerechtigkeit der Besteuerung. Sofern die Festsetzung der Steuer von der Erklärung des Steuerschuldners abhängt, muß die Steuerehrlichkeit durch hinreichende Kontrollmöglichkeiten gesichert werden, so daß eine Belastungsgleichheit gewährleistet wird. Dazu müßte im Veranlagungsverfahren das Deklarationsprinzip durch das Verifikationsprinzip ergänzt werden[7].

Auch wenn das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aufgrund des gegenwärtig erhöhten Kapitalbedarfs in Deutschland zum denkbar ungünstigsten Zeitpunkt kommt, wird im Urteil ausdrücklich betont, daß gesamtwirtschaftliche Gründe eine steuerliche Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen. Sollte der strukturelle Erhebungsmangel nicht beseitigt werden, würde dies zur Verfassungswidrigkeit der materiellen Steuernorm führen. Erträge aus Kapitalvermögen würden damit aus der Einkommensbesteuerung herausfallen.

Das Urteil beschäftigt sich ungewöhnlich eingehend mit der Frage, wie die Besteuerung von Zinserträgen verfassungskonform gestaltet werden kann. Es läßt dem Gesetzgeber jedoch grundsätzlich Gestaltungsspielraum für eine zukünftige Regelung, die die steuerliche Gleichbehandlung von Kapitalerträgen gewährleistet. „Der Grundsatz der Besteuerungsgleichheit begründet für den Gesetzgeber allerdings die Pflicht, diese Gleichheit innerhalb einer angemessenen Frist, spätestens mit Wirkung vom 1. Januar 1993, durch hinreichende gesetzliche Vorkehrungen für die Zukunft zu gewährleisten"[8].

Das Gericht stellt fest, daß insbesondere durch das im Bankenerlaß (§ 30a Abgabenordnung) verankerte Verbot von Kontrollmitteilungen eine zuverlässige Ermittlung der Kapitaleinkünfte verhindert wird. Zwar erkennt es die Schutzwürdigkeit des Vertauensverhältnisses zwischen Bank und Kunden an. Dennoch seien Kontrollmitteilungen mit dem grundrechtlichen Datenschutz vereinbar. Das Allgemeininteresse an der Offenlegung steuerlich erheblicher Angaben rechtfertige einen Informationseingriff und die damit verbundene Einschränkung des Grundrechts auf Datenschutz.

Ausdrücklich räumt das Urteil dem Gesetzgeber die Möglichkeit der Einführung einer Abgeltungsteuer ein. Allerdings müsse sich der Steuersatz an dem Durchschnitt der Progressionssätze orientieren. Ferner sollte es dann zu einer deutlichen Erhöhung der Freibeträge

---

[4] Berechnungen der Deutschen Bundesbank ergaben eine Zunahme der Bargeldhaltung aufgrund der Quellensteuer um 9 bis 10%.

[5] BVG-Urteil, S. 654.

[6] Ebenda, S. 665.

[7] Ebenda, S. 666.

[8] Ebenda, S. 670.

kommen, um dem unterdurchschnittlichen Steuersatz der Kleinsparer Rechnung zu tragen[9]. Mit der Forderung, den Steuersatz für Zinserträge an den Progressionssätzen der Einkommensteuer zu orientieren, berücksichtigt das Bundesverfassungsgericht indirekt den Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung von Arbeits- und Kapitaleinkommen sowie Kapitaleinkommen untereinander.

Grundsätze einer zukünftigen Regelung

Ausgehend vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts und aus den Erfahrungen der Quellensteuer von 1989 ergaben sich für die Zinskommission fünf Grundsatzanforderungen, anhand derer die verschiedenen Möglichkeiten zur steuerlichen Erfassung von Zinserträgen beurteilt werden mußten:

- ☐ Verfassungsmäßigkeit,
- ☐ EG- und Auslandsverträglichkeit,
- ☐ Schonung des Kapitalmarktes,
- ☐ Schonung der Bezieher kleiner und mittlerer Kapitaleinkünfte,
- ☐ möglichst geringer Verwaltungsaufwand für Steuerbehörden, Steuerpflichtige und Banken.

[9] Ebenda, S. 669.

[10] Vgl. dazu Ulrike Dennig: Zinsbesteuerung bei weltoffenen Finanzmärkten, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 9, S. 445ff.; Antrag des Landes Baden-Württemberg vom 5. September „Entschließung des Bundesrates zur steuerlichen Behandlung des Kapitalvermögens und der daraus resultierenden Einkünfte, BR-Drucksache 531/91; Manfred Rose: Zinsbesteuerung ist ökonomisch unhaltbar, in: Die Welt vom 20.08.1991.

Eine Beurteilung und ein Vergleich der verschiedenen Möglichkeiten zur steuerlichen Erfassung von Zinserträgen gestalten sich schwierig, da die genannten Grundsatzanforderungen Zielkonflikte in sich bergen. insbesondere das Ziel der Schonung des Kapitalmarktes ist schwer mit dem Grundsatz der Verfassungsmäßigkeit in Einklang zu bringen.

Keine Besteuerung

Von verschiedenen Seiten wurde der Vorschlag unterbreitet, gänzlich auf die Besteuerung von Zinserträgen zu verzichten[10]. Diese Vorschläge sind nicht neu. Bereits in der finanzwissenschaftlichen Diskussion wurde eingehend die Möglichkeit der Einführung einer Konsumbesteuerung anstelle einer Einkommensbesteuerung untersucht. Als Vorteil verspricht man sich hieraus insbesondere die Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Sparquote und damit die Erhöhung des zukünftigen Konsums. Eine Zinsbesteuerung wirke wie eine Bestrafung des Sparens und bilde damit einen Anreiz zum Gegenwartskonsum. Das Prinzip einer intertemporalen Besteuerungsgerechtigkeit sollte nach Ansicht der Vertreter der Konsumbesteuerung in der Weise verwirklicht werden, daß zwei Haushalte mit gleichem Einkommen unabhängig von der zeitlichen Verteilung ihres Einkommens auf Gegenwarts- oder Zukunftskonsum steuerlich gleich behandelt werden.

Für die Freistellung der Zinsen aus Kapitalvermögen von der Einkommensteuer wird angeführt, daß es damit zu einer Verringerung der Gefahr einer Kapitalflucht und zu einer Erhöhung der Attraktivität des deutschen Kapi-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Yoshihide Ishiyama

INTERNATIONAL MONETARY REFORM IN THE 1990s: ISSUES AND PROSPECTS

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.

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

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

talmarktes kommt. Diese erhöhte Attraktivität sei insbesondere in der gegenwärtigen Phase eines hohen Kapitalbedarfs wünschenswert. Ferner würden Steuerausfälle dadurch kompensiert, daß es durch die einer Steuerbefreiung folgende Zinssenkung zu einem positiven Konjunkturimpuls und zu einer Senkung der Zinslast des Staates käme.

Als Argument für die völlige Abschaffung der Zinsbesteuerung wird ferner angeführt, daß es durch die Besteuerung von Zinserträgen zu einer Doppelbesteuerung kommt, da das Vermögen bereits bei seiner Entstehung der Einkommensbesteuerung unterliegt. Diese Ansicht ist jedoch insofern unzutreffend, als Zinseinkünfte ebenso wie steuerpflichtige Mieteinnahmen und/oder Gewinne aus Investitionen im Unternehmenssektor neue, noch nicht durch die Einkommensteuer erfaßte Erträge darstellen. Die Zinsbesteuerung trifft diejenigen, die aufgrund von Zinserträgen eine höhere steuerliche Leistungsfähigkeit besitzen[11].

Negative Effekte

Wer die steuerliche Freistellung von Zinsen fordert, muß konsequenterweise alle Kapitalerträge von der Einkommensbesteuerung befreien. Eine einseitige Abschaffung der Besteuerung von Zinserträgen würde zu negativen allokativen Effekten führen, denn Sachinvestitionen würden gegenüber Finanzanlagen steuerlich benachteiligt. Gerade in der gegenwärtigen Phase des wirtschaftlichen Aufbaus in Ostdeutschland werden jedoch dringend Sachinvestitionen benötigt und dürfen nicht durch falsche Anreize gehemmt werden. Ferner würde ein Anreiz zu Steuerumgehungen bestehen, indem es beispielsweise in Unternehmen zur Fremdfinanzierung durch Gesellschafterdarlehen kommt. Darüber hinaus wäre eine einseitige Steuerbefreiung von Zinserträgen aus verteilungspolitischer Sicht nicht zu rechtfertigen. Bezieher von Arbeitseinkommen würden unter dem Aspekt der Leistungsfähigkeit in ungerechtfertigter Weise gegenüber Beziehern von Kapitaleinkommen diskriminiert.

Dieser Sachverhalt nimmt der steuerlichen Freistellung von Kapitalerträgen jede Chance auf politische Durchsetzbarkeit. Zudem ist sehr zweifelhaft, ob eine einseitige Steuerbefreiung von Zinseinkommen mit dem vom Bundesverfassungsgericht angemahnten Gleichheitsgrundsatz in der Besteuerung vereinbar ist. Das Bundesverfassungsgericht hält es zwar für verfassungskonform, die Besteuerung der Kapitaleinkünfte auf die gesamtwirtschaftlichen Anforderungen an das Kapitalvermögen und die Kapitalerträge auszurichten und zu differenzieren[12]. Daraus allerdings die Verfassungsmäßigkeit der gänzlichen Abschaffung der Zinsbesteuerung abzuleiten, ist abwegig. Denn das Gericht nennt als Beispiel die Berücksichtigung der besonderen Inflationsanfälligkeit dieser Einkunftsart und ihren Beitrag zur Altersversorgung, hält aber grundsätzlich an dem Gleichheitsgrundsatz für die Besteuerung verschiedener Arten von Kapitalerträgen fest. Auch wenn gegenwärtig aufgrund des immensen Kapitalbedarfs eine Förderung des Sparens und des Kapitalimports wünschenswert wäre, darf dies nicht die Formulierung langfristiger Besteuerungsprinzipien beeinflussen.

Mitteilungs- und Prüfungsverfahren

Die Einführung von Kontrollmitteilungen stellt eine Möglichkeit dar, den Anforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts gerecht zu werden. Dazu wäre eine Änderung des im § 30a Abgabenordnung verankerten Bankenerlasses erforderlich, der die Wahrung des Bankgeheimnisses gegenüber den Steuerbehörden garantiert.

Kontrollverfahren könnten in zwei verschiedenen Formen eingeführt werden. Beim *Mitteilungsverfahren* würden Kreditinstitute Mitteilungen über Zinsgutschriften an die Finanzverwaltung übermitteln. Diese könnten sowohl vollständig als auch stichprobenartig nach bestimmten Kriterien erfolgen. Beim *Prüfungsverfahren* würde den Finanzbehörden das Recht eingeräumt, anläßlich von Prüfungen von Kreditinstituten oder bei Sonderprüfungen zur Erfassung von Zinserträgen Kontrollmitteilungen auszuschreiben.

Ein lückenloses Mitteilungsverfahren würde bei rund 300 Millionen Konten und Depots in Deutschland zu einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bei Banken und Steuerbehörden führen. Bei einer gleichzeitig großzügigen Erhöhung des Sparerfreibetrages stellt sich die Frage, ob damit der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zwischen Besteuerungsaufwand und Steuerertrag gewahrt bliebe.

Selbst bei stichprobenartigen Kontrollmitteilungen, bei denen etwa 5% der Konten erfaßt würden, müßten immer noch rund 15 Millionen Mitteilungen versandt werden. Für diese wäre der Verwaltungsaufwand aber besonders hoch, weil die Kriterien für die Auswahl der Stichproben ständig wechseln müßten und damit die Banken die entsprechenden Informationen für alle Konten bereitzuhalten hätten. Ferner wären den Kreditinstituten die Steuernummer ihrer Kunden und damit die zuständigen Finanzämter nicht bekannt. Berechnungen des Bundesfinanz-

[11] Vgl. Heinz Hessler: Zinsbesteuerung ist gerechtfertigt, in: Die Welt vom 5. 9. 1991.

[12] BVG-Urteil, S. 669.

ministeriums haben ergeben, daß bei einem Stichprobenverfahren, zum Beispiel nach Buchstaben, allein bei den Finanzämtern bis zu 2700 zusätzliche Arbeitskräfte benötigt würden. Hierin sind noch nicht die zusätzlichen Mitarbeiter für den Ermittlungsaufwand bei ungeklärten Fällen enthalten.

Beim Prüfungsverfahren würde sich ein ähnlicher Verwaltungsaufwand ergeben, wenn man davon ausgeht, daß eine ähnlich große Zahl von Konten wie beim Stichprobenverfahren erfaßt werden soll. Zusätzlicher Aufwand entstünde für die Steuerbehörden auch dadurch, daß bei diesem Verfahren nicht die Banken, sondern die Mitarbeiter der Steuerverwaltung die Kontrollmitteilungen ausschreiben müßten.

Sonderprobleme

Bei sogenannten Tafelgeschäften, bei denen der Kapitalanleger seine Zinserträge in bar erhält, wären jede Art von Kontrollmitteilungen über Konten wirkungslos. Ihre Erfassung würde zusätzliche Aufzeichnungspflichten der Kreditinstitute erforderlich machen. Allerdings werden nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank nur etwa 5% aller festverzinslichen Wertpapiere mit einem Wert von 70 Mrd. DM nicht in Depots verwahrt.

Als weitere Schwierigkeit steht dem Kontrollverfahren die Rückwirkungsproblematik im Weg. Um eine nachträgliche Besteuerung von in früheren Jahren zugeflossenen Zinserträgen zu vermeiden, wäre eine weitere Steueramnestie notwendig, wie sie bereits bei Einführung der Quellensteuer gewährt wurde. Es ist fraglich, ob eine nochmalige Amnestie politisch durchsetzbar wäre.

Grundsätzlich wäre die Erfassung von Zinserträgen mit Hilfe von Kontrollmitteilungen mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vereinbar. Probleme ergäben sich jedoch dann, wenn die Anzahl der Kontrollen aufgrund des Verwaltungsaufwandes so gering gehalten wird, daß weiterhin ein Anreiz dazu besteht, Zinserträge in der Einkommensteuererklärung nicht anzugeben.

Besonders kritisch ist das Kontrollverfahren in bezug auf die Kapitalmarktverträglichkeit zu beurteilen. Kontrollmitteilungen hätten das von Banken und Anlegern befürchtete „gläserne Konto" zur Folge und würden zu Anpassungsreaktionen steuerunehrlicher und möglicherweise auch steuerehrlicher Anleger führen. Diese Anleger könnten ohne weiteres ihre Depots ins Ausland verlagern, insbesondere auch aufgrund der Tatsache, daß zahlreiche deutsche Kreditinstitute über Filialen in Nachbarländern verfügen, in denen Kapitalerträge vor dem Steuerzugriff geschützt sind. Damit wären die Konten der Kontrolle durch die deutsche Finanzverwaltung entzogen. Bereits jetzt werben in- und ausländische Kreditinstitute intensiv mit Anlagemöglichkeiten im Ausland und erleichtern damit dem Anleger die Entscheidung zur Verlagerung seines Finanzvermögens ins Ausland. In jedem Fall wäre mit einem massiven Kapitalexport zu rechnen, der in Verbindung mit den daraus resultierenden Zinssteigerungen in der gegenwärtigen Situation sehr unerwünscht wäre.

Kontrollmitteilungen stellen ein effektives Mittel zur Erfassung von Zinserträgen dar. Aber insbesondere aufgrund des hohen bürokratischen Aufwandes und der Gefahr massiver Kapitalexporte stellen sie keinen geeigneten Weg dar, in der Zukunft Zinserträge angemessen für die steuerliche Veranlagung zu erfassen. Darüber hinaus wäre ein Kontrollverfahren kaum mit einer zukünftigen EG-einheitlichen Lösung zur Kapitalertragsbesteuerung zu vereinbaren, da sich bereits 1988/89 bei der Diskussion in Brüssel zeigte, daß sich für die Einführung von Kontrollverfahren kein Konsens finden läßt.

Abgeltungsteuer

Vom Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken wurde die Einführung einer speziellen Zinsertragsteuer in Form einer Abgeltungsteuer vorgeschlagen. Mit ihr käme es zu einer endgültigen Besteuerung aller Zinserträge in Höhe von 30%. Die Einkommensteuerpflicht ist mit dieser Steuer abgegolten. Auf Verlangen kann jedoch der Anleger eine Bescheinigung über die einbehaltene Steuer erhalten. Er ist berechtigt, die gezahlte Abgeltungsteuer auf seine persönliche Einkommensteuerschuld anzurechnen. Dieses kann für ihn dann von Vorteil sein, wenn sein Grenzsteuersatz unter 30% liegt, er Verluste aus anderen Einkommensarten hat oder Steuerfreibeträge auf Zinseinkommen, die auf verschiedene Kreditinstitute verteilt wurden, ungenutzt blieben.

Die Abgeltungsteuer ist einfach und ohne großen bürokratischen Aufwand zu erheben. Kompliziert gestaltet sich allerdings die Überprüfung der genutzten Freibeträge durch das Finanzamt, wenn ein Steuerpflichtiger diese auf mehrere Kreditinstitute verteilt. Ferner müßte für Steuerpflichtige mit einem Grenzsteuersatz von unter 30% ein kompliziertes Anrechnungsverfahren eingeführt werden, damit sie keiner höheren steuerlichen Belastung als bei anderen Einkunftsarten ausgesetzt sind. Damit werden die Vorteile einer leichten Erhebbarkeit deutlich relativiert.

Aufgrund eines einheitlichen Steuersatzes liegt der entscheidende Nachteil der Abgeltungsteuer in ihrer unzureichenden Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des einzelnen Steuerpflichtigen. Gerade Steuerpflichtige mit einem hohen Grenzsteuersatz würden begünstigt,

während man doch gerade von einer besonderen Leistungsfähigkeit dieser Einkommensbezieher ausgehen kann. Zwar hat die Abgeltungsteuer mit einem einheitlichen Steuersatz aufgrund der Gewährung von Freibeträgen eine progressive Wirkung. Dennoch ergeben sich durch die Abgeltungsteuer mit einem Steuersatz von 30% bei jeder Einkommenshöhe niedrigere Durchschnittssteuersätze als bei einer Versteuerung von Zinserträgen im Rahmen der Einkommensteuer. Die Differenz wird um so größer, je höher das versteuerbare Einkommen ist.

Von Vertretern der Abgeltungsteuer wird angeführt, daß ein vergleichsweise niedrigerer Steuersatz bei der Abgeltungsteuer mit der besonderen Inflationsabhängigkeit von Kapitalvermögen zu rechtfertigen ist. Jedoch ließe sich die Inflationsabhängigkeit von Kapitalvermögen auch durch die Einführung deutlich höherer Sparerfreibeträge berücksichtigen, wie es vom Kommissionsvorschlag vorgesehen ist.

Des weiteren bliebe bei einer Abgeltungsteuer eine Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Formen von Kapitalerträgen bestehen. Während Kapitalerträge auf Dividenden in die Einkommensteuererklärung einbezogen werden und dem individuellen Steuersatz des Steuerpflichtigen unterliegen, weicht der Abgeltungsteuersatz in der Regel vom individuellen Einkommensteuersatz ab. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht die Abgeltungsteuer als eine Möglichkeit der verfassungskonformen Besteuerung von Kapitalerträgen ansieht, bleibt es fraglich, ob sie der Forderung des Gerichts nach Belastungsgleichheit in ausreichendem Maße gerecht wird.

Zinsabschlag

Neben der Abgeltungsteuer stellt ein auf die Einkommen- oder Körperschaftsteuerschuld anrechenbarer Steuerabzug mit Vorauszahlungscharakter (im folgenden als „Zinsabschlag" bezeichnet) eine Form der Zinsertragsteuer dar. Nach eingehender Prüfung der verschiedenen Möglichkeiten der steuerlichen Erfassung von Zinserträgen kam die „Zinskommission" zum Ergebnis, daß das Modell des *Zinsabschlags* den oben formulierten Grundsatzanforderungen am besten gerecht wird.

Ähnlich wie bei der Kapitalertragsteuer auf Dividenden könnte der *Zinsabschlag* von den auszahlenden Stellen bei der Gutschrift bzw. Auszahlung der Erträge oder direkt vom Schuldner der Kapitalerträge (so bei der Quellensteuer von 1989) einbehalten werden. Schwerwiegende Nachteile eines Quellenabzugs liegen aber darin, daß ausländische Schuldner (z.B. Emittenten von Auslandsanleihen) nicht zum Steuerabzug verpflichtet werden können. Ferner besteht keine Möglichkeit, Sparerfreibeträge beim Steuerabzug zu berücksichtigen. Der Steuerabzug hätte in jedem Fall zu erfolgen, und eine Erstattung wäre erst bei einer späteren Veranlagung möglich.

Demgegenüber können bei Einbehaltung des *Zinsabschlags* durch die auszahlende Stelle auch Erträge ausländischer Emittenten erfaßt werden. Ferner besteht die Möglichkeit, bei entsprechenden Freistellungsvoraussetzungen (z.B. Freibeträge) auf den Steuerabzug zu verzichten. Bei Sparerfreibeträgen in Höhe von 5 000 DM für Ledige und 10 000 DM für Verheiratete fallen bereits etwa 80% der Sparer aus der Zinsbesteuerung heraus[13]. Damit entfällt bei der Berücksichtigung von Freibeträgen bereits bei der auszahlenden Stelle ein Großteil des Verwaltungsaufwandes. Dieses Verfahren kommt damit sowohl den Interessen der Banken als auch den Steuerbehörden entgegen.

Als problematisch erweist sich die Frage, wie auf möglichst unbürokratische Weise Sparerfreibeträge bereits im Abzugsverfahren gewährt werden können. Nach Auffassung der Kommission soll dies in der Weise ausgestaltet werden, daß der Sparer gegenüber der auszahlenden Stelle erklärt, bis zu welcher Höhe Kapitalerträge unterhalb des Sparerfreibetrags vom Steuerabzug ausgenommen werden sollen (Freistellungsauftrag). Der Sparer hätte dabei die Möglichkeit, seinen Freibetrag auf mehrere auszahlende Stellen zu verteilen.

Prüfung der Angaben

Als schwierigstes Problem erweist sich die Gefahr, daß ein Sparer seinen Freibetrag mehrfach in Anspruch nimmt. Ein sehr aufwendiges Kontrollverfahren bestünde darin, die Banken zu verpflichten, sämtliche Freistellungsaufträge an die Wohnsitzfinanzämter zu schicken. Weniger aufwendig wäre es, die Banken dazu zu verpflichten, am Jahresende die Angaben über die Freistellungsaufträge an das Bundesamt für Finanzen zu übermitteln. Das Bundesamt hätte dann die Möglichkeit zu prüfen, ob ein Steuerpflichtiger Freibeträge in unzulässigem Umfang in Anspruch genommen hat. Da jedoch das Bundesamt der Finanzen nicht über die Höhe des dem Steuerpflichtigen rechtmäßig zustehenden Freibetrages informiert ist, wäre eine weitere Abstimmung mit den Wohnsitzfinanzämtern notwendig. Als dritte Alternative stellt sich die Möglichkeit, die Freibetragsüberprüfung in die Kapitalertragsteuerprüfung nach § 50 b EStG einzu-

[13] Die verschiedenen Möglichkeiten der Sparerfreibeträge befreien etwa folgende Prozentzahlen der Zinseinkommensbezieher von der Besteuerungspflicht: 2 500/5 000 DM: 50,4%; 3 000/6 000 DM: 62,1%; 3 500/7000 DM: 68,2%; 4 000/8 000 DM: 73,0%; 4 500/ 9 000 DM: 76,2%; 5000/10 000 DM: 79,7%; 5 500/11 000 DM: 81,1%; 6 000/ 12 000 DM: 82,7%; 6 500/13 000 DM: 85,7%.

beziehen. § 50 b EStG Satz 1 berechtigt die Finanzbehörden zur Prüfung von Verhältnissen, die für die Anrechnung oder Erstattung der Kapitalertragsteuer von Bedeutung sind[14]. Diese Prüfung könnte sowohl bei der Bank als auch beim Steuerpflichtigen erfolgen. Allerdings dürften die Prüfungen bei der Bank nicht einen Einblick in die Konten ermöglichen, weil dies nicht mit dem § 30a Abgabenordnung zu vereinbaren wäre.

Bereits der Hinweis auf dem Formblatt des Freistellungsauftrages, daß die Finanzbehörden berechtigt sind, die Korrektheit der Angaben zu prüfen und gegebenenfalls ein Bußgeld bei unrichtigen Angaben zu verhängen, wird für den Steuerpflichtigen einen Anreiz dafür bilden, seine Angaben korrekt und vollständig zu machen. In welchem Umfang die Prüfungen dann tatsächlich vorgenommen werden, würde nicht im Gesetz, sondern im Rahmen des Verwaltungsverfahrens festgelegt.

Um die Attraktivität des deutschen Kapitalmarktes für Ausländer weiterhin zu erhalten, sollten sie nach Vorstellungen der Zinskommission von der Erhebung eines Zinsabschlags befreit werden. Da es sich auch beim Zinsabschlag nicht vermeiden läßt, daß es in gewissem Umfang zu Kapitalabflüssen inländischer Anleger kommt, wird sich infolge des aus den Kapitalexporten resultierenden Zinsanstiegs die Attraktivität des Finanzplatzes Deutschland für Ausländer tendenziell erhöhen. Mögliche Kapitalzuflüsse von Ausländern würden eine Zinssteigerungstendenz abschwächen. Eine unbürokratische Freistellung von Ausländern könnte in der Weise erfolgen, daß sie bei Kontoeröffnung ihre Nationalität durch Vorlage ihres Reisepasses nachweisen. Zu prüfen bleibt allerdings die Frage, wie Ausländer, die ihren Wohnsitz in Deutschland haben, an einer mißbräuchlichen Nutzung der Freistellung gehindert werden können.

Sowohl für Steuerinländer als auch für Steuerausländer können bei Tafelgeschäften keine steuerbefreienden Tatbestände berücksichtigt werden. Der Steuerabzug wird bei diesen Geschäften in jedem Fall vorgenommen. Der Zinsabschlag hat hierbei Abgeltungscharakter. Er kann jedoch im Rahmen der Einkommensteuererklärung angerechnet werden.

Ein Steuersatz von 25% beim Zinsabschlag entspricht dem gegenwärtig geltenden Kapitalertragsteuersatz für Dividenden. Einkünfte aus verzinslichen Anlagen und Aktien werden damit steuerlich gleichgestellt. Ein Steuersatz von 25% ist auch deswegen angemessen, weil der gegenwärtige durchschnittliche Steuersatz bei der Lohn- und Einkommensteuer bei 26% liegt.

Mit der von der Kommission vorgeschlagenen Erhöhung des Sparerfreibetrages von 600/1 200 DM auf 5 000/10 000 DM (Ledige/Verheiratete) werden etwa 80% der Sparer vom Steuerabzug befreit. Darüber hinaus berücksichtigt diese deutliche Anhebung des Freibetrages die Inflationsanfälligkeit des Geldvermögens und den Vorsorgecharakter des Geldvermögens für das Alter. Um den Vorsorgecharakter nicht allein auf Geldvermögen zu beschränken schlägt die Kommission vor, die steuerliche Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen in Verbindung mit der Neufassung der Zinsbesteuerung umfassend zu verbessern.

Schlußfolgerungen

Die Diskussion in den vergangenen Monaten hat gezeigt, daß es eine Reihe von Möglichkeiten gibt, die steuerliche Erfassung von Zinserträgen neu zu regeln. Jedoch zeigen die Überlegungen dieses Artikels, daß nur der Zinsabschlag den Grundsatzanforderungen für eine zukünftige Regelung in ausreichendem Maße gerecht wird. Eine generelle Freistellung von Zinserträgen von der Kapitalertragsbesteuerung hat vor allem negative allokative Effekte auf Kapital- und Arbeitseinkommen sowie auf die verschiedenen Kapitaleinkommen untereinander. Ferner wäre eine Freistellung politisch nicht durchsetzbar und zum gegenwärtigen Zeitpunkt fiskalisch unerwünscht. Kontrollmitteilungen sind in jeder Form mit hohem bürokratischen Aufwand verbunden und stellen damit die Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand der Steuererhebung und Steuerertrag in Frage. Ferner würden sich infolge des „Schnüffelns" des Staates umfangreiche Kapitalverlagerungen ins Ausland ergeben. Die Abgeltungsteuer begünstigt einseitig die Bezieher von hohen Einkommen und ist deshalb aus verteilungspolitischer Sicht abzulehnen.

Allein der Zinsabschlag wird den Anforderungen der Verfassungsmäßigkeit, des vergleichsweise geringen bürokratischen Aufwands und der Kapitalmarktverträglichkeit gerecht. Da bereits der Vorschlag der EG-Kommission für eine einheitliche Kapitalertragsbesteuerung in der EG die Einführung einer anrechenbaren Kapitalertragsteuer vorsah, bildet der Zinsabschlag einen guten Ausgangspunkt für eine künftige europäische Regelung. Eine europäisch einheitliche Besteuerung von Zinserträgen bildet einen notwendigen Bestandteil eines Binnenmarktes. Denn nur dann kann der europäische Kapitalmarkt seiner Allokationsfunktion innerhalb der Gemeinschaft gerecht werden und Kapital in die Verwendungen lenken, in denen es effizient genutzt wird.

[14] § 50 b EStG Satz 1: Die Finanzbehörden sind berechtigt, Verhältnisse, die für die Anrechnung oder Vergütung von Körperschaftsteuer oder für die Anrechnung oder Erstattung von Kapitalertragsteuer von Bedeutung sind oder der Aufklärung bedürfen, bei den am Verfahren Beteiligten zu prüfen.