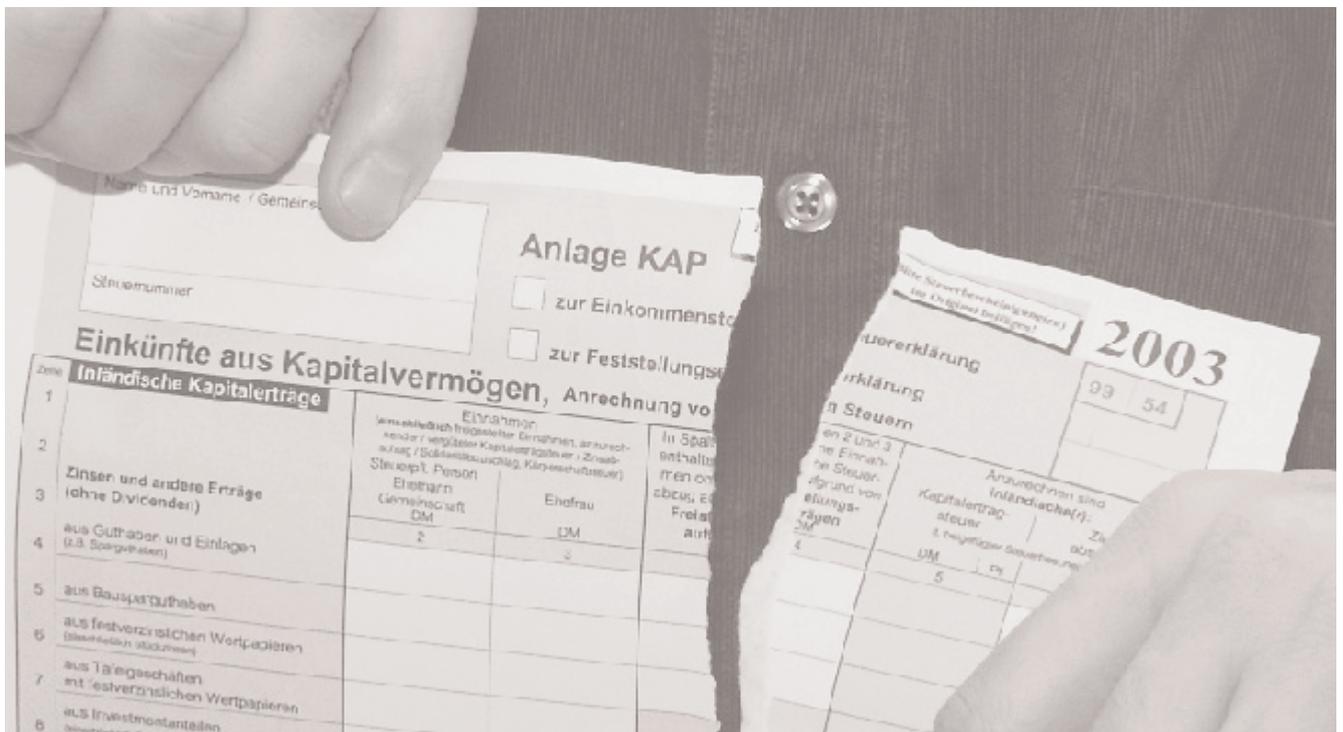


Gerhard Schick (Hrsg.)

Veranlagung – Abgeltung – Steuerfreiheit

Besteuerung von Kapitalerträgen
im Rechtsstaat



Gerhard Schick (Hrsg.)

Veranlagung – Abgeltung – Steuerfreiheit

Besteuerung von Kapitalerträgen im Rechtsstaat

Mit Beiträgen von Hans-Wolfgang Arndt, Peter Bareis, Dieter Birk, Lars P. Feld, Lüder Gerken und Gerhard Schick, Monika Jachmann, Manfred J.M. Neumann, Harald Noack, Gerhard Stratthaus und Frank Anton Weyss.

Diese Veröffentlichung geht zurück auf die gleichnamige Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 11. November 2002 in Berlin.

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliographie;
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Umschlagabbildungen: Stiftung Marktwirtschaft

© Februar 2003

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin

E-Mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de
Internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISBN 3-89015-090-X

Gerhard Schick (Hrsg.)

Veranlagung – Abgeltung – Steuerfreiheit

Besteuerung von Kapitalerträgen im Rechtsstaat

Inhalt

Gerhard Schick • Abgeltungssteuer – Ausgestaltung und Perspektiven 9

Abgeltungssteuer aus juristischer und ökonomischer Sicht

Monika Jachmann • Zur Vereinbarkeit einer Abgeltungssteuer mit dem deutschen Verfassungsrecht 15

Dieter Birk • Zur Vereinbarkeit einer Abgeltungssteuer mit dem europäischen Recht 23

Manfred J. M. Neumann • Abgeltungssteuer – Ein erster Schritt in Richtung konsumorientierter Einkommensbesteuerung 31

Peter Bareis • Eckwerte einer Abgeltungssteuer für Deutschland 35

Rückführung von Fluchtkapital

Lars P. Feld • Rückführung von Fluchtkapital als Voraussetzung für den fiskalischen Erfolg einer Abgeltungssteuer? 43

Hans-Wolfgang Arndt • Welche Maßnahmen zur Rückführung von Fluchtkapital sind rechtlich möglich? 55

Frank Anton Weyss • Erfahrungen mit dem österreichischen Modell einer Abgeltungssteuer 63

Politische Umsetzbarkeit einer Abgeltungssteuer

Lüder Gerken / Gerhard Schick • Sind Abgeltungssteuer und „goldene Brücke“ in Deutschland konsensfähig? 71

Harald Noack • Die Abgeltungssteuer aus politischer Perspektive: Eine sympathische Alternative zu Kontrollmitteilungen 79

Gerhard Stratthaus • Die Abgeltungssteuer aus politischer Perspektive: Plädoyer für Pragmatismus 83

Die Referenten der Tagung 87

Abgeltungssteuer – Ausgestaltung und Perspektiven

Gerhard Schick

Als die Hartz-Kommission vor dem Problem stand, für den Osten Deutschlands eine spezifische Maßnahme vorzuschlagen, wurde die Idee des Job floaters geboren. Dieses Programm sollte durch die Repatriierung von Fluchtkapital finanziert werden. Für eine kurze Zeit schien es, als könnte sich die Bundesregierung mit dem pragmatischen Gedanken anfreunden, eine „goldene Brücke“ für Fluchtkapital zu bauen.¹ Dann aber verwarf Gerhard Schröder das Vorhaben, das ihm im Wahlkampf zu heikel war.² Damit schien auch die damit verbundene Einführung einer Abgeltungssteuer vom Tisch. Dementsprechend haben die Regierungsparteien im Rahmen ihrer Koalitionsvereinbarung eine verbesserte Bekämpfung der Steuerhinterziehung beschlossen. Statt von der derzeitigen Kapitalertragsbesteuerung auf eine Abgeltungssteuer überzugehen und eine „goldene Brücke“ für Fluchtkapital anzubieten, wählten sie die Einführung von Kontrollmitteilungen.³

Während der von der Stiftung Marktwirtschaft ausgerichteten Tagung „Veranlagung – Abgeltung – Steuerfreiheit: Besteuerung von Kapitalerträgen im Rechtsstaat“ am 11. November 2002 in Berlin, die mit diesem Band dokumentiert wird, deutete wenig darauf hin, daß die Abgeltungssteuer in Kürze eingeführt werden könnte. Zwar sprachen sich neben einer Reihe von Experten auch die anwesenden

Politiker für eine Abgeltungssteuer aus. Insbesondere Finanzminister Eichel lehnte jedoch eine Abgeltungssteuer ebenso ab wie über den Status quo hinausgehende Maßnahmen zur Rückführung von Fluchtkapital.

Die Diskussion über die Besteuerung von Kapitalerträgen hat jedoch unmittelbar danach eine erstaunliche und für die meisten Beobachter völlig unerwartete Wendung genommen. Diverse, teilweise sachfremde Gründe haben dazu beigetragen. Nicht zuletzt fanden aber auch die auf der Tagung vorgebrachten Argumente ihren Weg in das Kanzleramt, das Bundesfinanzministerium und in die Regierungsfractionen.⁴ Der Bundeskanzler kündigte eine Abgeltungssteuer auf Zinserträge, verbunden mit einer partiellen Steueramnestie, an. Gleichzeitig sollten jedoch die Kontrollmitteilungen beibehalten werden. Statt wie die meisten Experten in Abgeltungssteuer und Kontrollmitteilungen alternative Maßnahmen zur Vermeidung der Steuerhinterziehung bei Kapitalerträgen zu sehen, argumentierte die Bundesregierung nun, die Kontrollmitteilungen erhöhten über die steigende Aufdeckungswahrscheinlichkeit den Anreiz zur Legalisierung von Fluchtkapital. Außerdem könne nur so der Sparerfreibetrag beibehalten werden und die Bevorzugung von Menschen mit Kapitaleinkommen im Rahmen von einkommensabhängigen Transfer-systemen verhindert werden.⁵

1 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.8.2002, S. 9, „Widerstand gegen Steueramnestie bröckelt“.

2 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.8.2002, S. 11, „SPD rückt von Steuer-Amnestie ab“. Vorausgegangen war die Kritik der Union (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.8.2002, S. 11, „Union lehnt Steuer-Amnestie zur Finanzierung des Ostens ab“), die früheren Äußerungen führender Unionspolitiker widersprach (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.6.2002, S. 13, „Merz will Fluchtkapital zurücklocken“).

3 Koalitionsvereinbarung „Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie“ von SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 16. Oktober 2002, S. 18.

4 So Christoph Keese in der Financial Times Deutschland vom 16.12.2002, S. 32, „Zickzack zum richtigen Ergebnis“.

5 Barbara Hendricks in der Financial Times Deutschland vom 27.12.2002, S. 30, „Brücke zur Ehrlichkeit“.

Die Beiträge dieses Tagungsbandes spiegeln zwei zentrale Streitpunkte in der Diskussion um die Kapitalertragsbesteuerung wider, die durch die geplante Einführung einer Abgeltungssteuer und einer „goldenen Brücke“ für Fluchtkapital noch größere Relevanz erhalten:

Der erste Streitpunkt betrifft die Finalität einer Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge: Ist mit der Einführung dieser Steuer das gewünschte Steuersystem erreicht oder stellt sie lediglich die Vorstufe zu weitergehenden Reformen dar? Der zweite Streitpunkt bezieht sich auf den Gültigkeitsbereich der Abgeltungssteuer. Die Bundesregierung beschränkt die Abgeltungssteuer auf Zinserträge. Um eine Verzerrung in der Kapitalallokation zu vermeiden, müsste die Abgeltungssteuer jedoch auf alle Formen von Kapitalerträgen ausgeweitet werden. Dies würde wiederum zu Abgrenzungsproblemen führen. Auch bezüglich der Bemessungsgrundlage wirft also die Einführung der Abgeltungssteuer Fragen nach dem weiteren Vorgehen auf: Wird die Abgeltungssteuer als eine pragmatisch begründete Ausnahmeregelung für Zinserträge angesehen, weil diese aufgrund der hohen Mobilität von Kapital leicht hinterzogen werden können, dann werden Zinserträge dauerhaft niedriger besteuert als andere Einkunftsarten. Es käme zu einer Schemensteuer (Abb. 1).

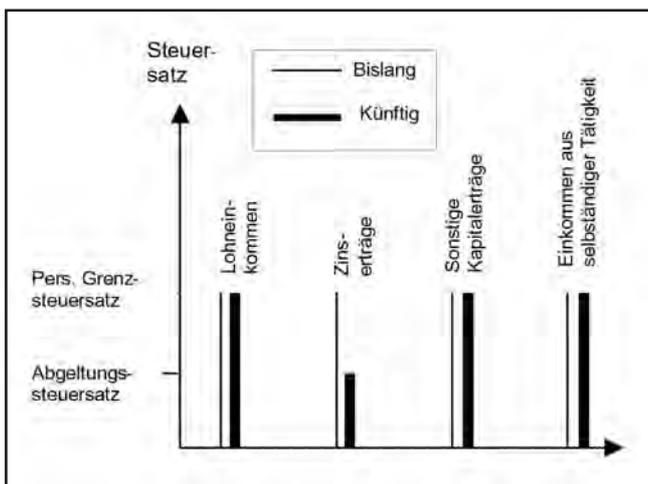


Abb.1: Schemensteuer

Alternativ dazu kann die Abgeltungssteuer als ein erster Schritt hin zu einer allgemeinen Senkung der

Einkommensteuer auf ein anreizkompatibles Niveau interpretiert werden. Bei dieser Sichtweise wird grundsätzlich an der gleichen steuerlichen Belastung aller Einkunftsarten festgehalten. Die Unterstützung einer Abgeltungssteuer ist lediglich taktisch motiviert: Die Abgeltungssteuer auf Zinserträge soll einer entsprechenden Steuersenkung bei anderen Einkunftsarten vorausgehen und diese durch ein schrittweises Vorgehen erleichtern (Abb. 2). Jedenfalls müsste die Abgeltungssteuer sämtliche Kapitalerträge umfassen, um Verzerrungen in der Kapitalallokation zu vermeiden.

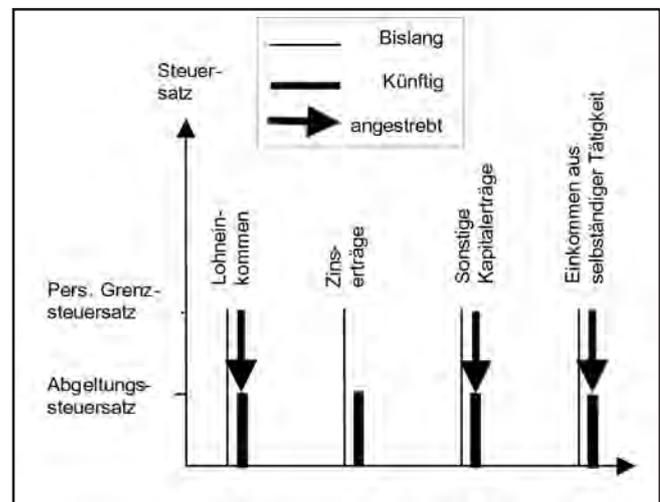


Abb. 2: Allgemeine Steuersenkung

Schließlich kann die Abgeltungssteuer als ein erster Schritt in Richtung Konsumorientierung der Einkommensteuer angesehen werden. Als zweiter Schritt wären dann alle Kapitalerträge steuerfrei zu stellen, um das Steuersystem intertemporal neutral zu gestalten. Die Abgeltungssteuer auf Zinserträge wäre somit eine Vorstufe zu einer zinsbereinigten Einkommensteuer (Abb. 3).

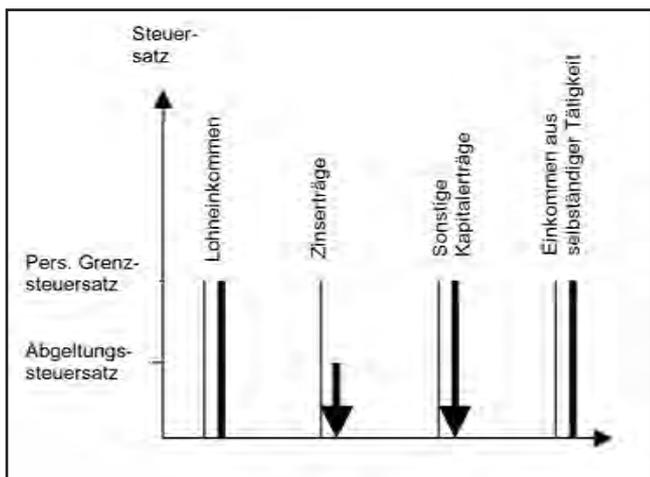


Abb. 3: Zinsbereinigte Einkommensteuer

Da der erste Schritt, die Einführung einer Abgeltungssteuer auf Zinserträge, nun vollzogen wird, erhalten diese Überlegungen eine neue Dringlichkeit. Die Frage nach der angemessenen Besteuerung von Kapitalerträgen im Rechtsstaat bleibt daher auf der Tagesordnung. Die Stiftung Marktwirtschaft leistet nach der Studie ihres wissenschaftlichen Beirats, des Kronberger Kreises, zur Abgeltungssteuer 2000 und der Steuerfachtagung in Berlin 2001 mit diesem Tagungsband erneut einen Beitrag zu dieser Diskussion.

Im ersten Teil werden juristische und ökonomische Aspekte der Abgeltungssteuer diskutiert. Monika Jachmann weist die Vereinbarkeit einer Abgeltungssteuer mit dem deutschen Verfassungsrecht nach. Ihre Ausgestaltung sei davon abhängig, ob sie als Ausnahmereich oder systemimmanent begründet werde. In ersterem Fall könnte sie auf Zinserträge beschränkt werden, sonst wäre sie auf alle Kapitalerträge anzuwenden. Dieter Birk prüft europarechtliche Fragen einer Abgeltungssteuer. Neben dem primärrechtlichen Diskriminierungsverbot thematisiert er auch die Vereinbarkeit mit der geplanten europäischen Zinsrichtlinie. Von ökonomischer Seite wird unterschiedlich argumentiert: Während Manfred J. M. Neumann die Abgeltungssteuer als Vorstufe einer zinsbereinigten Einkommensteuer würdigt, zielt Peter Bareis auf eine generelle Absenkung der Steuerbelastung auf Einkommen und fragt nach der geeigneten Bemessungsgrundlage.

Der zweite Teil ist der Problematik des Fluchtkapitals gewidmet. Lars Feld macht deutlich, daß der fiskalische Erfolg einer Abgeltungssteuer zumindest kurzfristig davon abhängig ist, ob es in ausreichendem Umfang gelingt, Fluchtkapital in die Legalität zurückzuführen. Er untersucht die Voraussetzungen dafür, daß dieses fiskalische Ziel erreicht wird. Wolfgang Arndt diskutiert die Verfassungsmäßigkeit einer „goldenen Brücke“ und argumentiert, daß diese nur bei einer gleichzeitigen Veränderung der Kapitalertragsbesteuerung oder zumindest der Erhebungsform gegeben sei. Die Einführung einer Abgeltungssteuer könne eine „goldene Brücke“ rechtfertigen. Frank Weyss schildert das österreichische System der Kapitalertragsteuer. Er zeigt, daß die Kombination aus Abgeltungssteuer und Steueramnestie in Österreich nicht nur ökonomisch, sondern auch fiskalisch erfolgreich war.

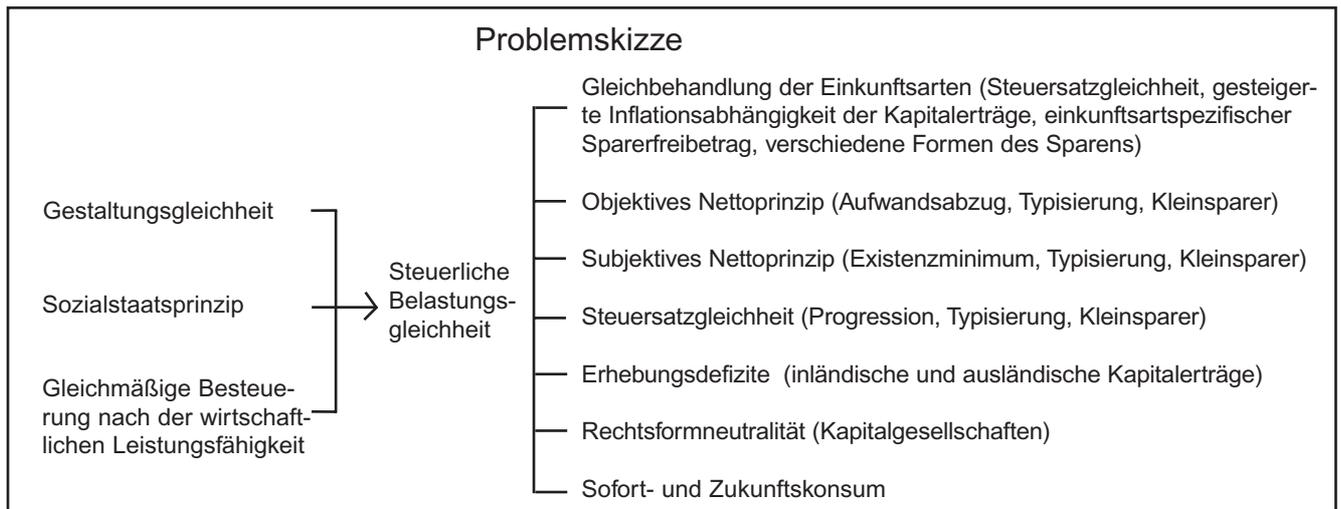
Im dritten Teil wird die politische Umsetzbarkeit einer Abgeltungssteuer diskutiert. Lüder Gerken und Gerhard Schick weisen anhand von aktuellen Umfrageergebnissen darauf hin, daß das Gerechtigkeitsgefühl der Bundesbürger eher für eine Abgeltungssteuer als für die Durchsetzung der gegenwärtigen synthetischen Einkommensbesteuerung mittels Kontrollmitteilungen spricht. Staatssekretär Harald Noack aus Nordrhein-Westfalen und Finanzminister Gerhard Stratthaus aus Baden-Württemberg nennen jeweils Eckpunkte einer möglichen Reform der Kapitalertragsbesteuerung. In ihren Beiträgen zeichnen sich bereits die Grundzüge der nun vorliegenden Entwürfe einer relativen Abgeltungssteuer mit partieller Steueramnestie ab. Insgesamt wird also in den Beiträgen des dritten Teils die Einschätzung zum Ausdruck gebracht, daß eine solche Reform politisch durchsetzbar sei und mit Unterstützung der Bevölkerung rechnen könne. Diese Thesen wurden in der positiven Resonanz von Presse und Öffentlichkeit auf die Ankündigung des Bundeskanzlers zur Einführung einer Abgeltungssteuer eindrucksvoll bestätigt.

Berlin, den 7. Februar 2003

Abgeltungssteuer aus juristischer und ökonomischer Sicht

Zur Vereinbarkeit einer Abgeltungssteuer mit dem deutschen Verfassungsrecht

Monika Jachmann



1 Die Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge als Gleichheitsproblem

Die geltende Besteuerung der Kapitalerträge weist wegen ihres – jedenfalls derzeit noch bestehenden – Vollzugsdefizits¹ einerseits und der einkunftsart-

spezifischen Gewährung des Sparerfreibetrages² andererseits gleichheitsrechtliche Defizite auf. Hinzu kommt eine Ungleichbehandlung der verschiedenen Sparformen³ sowie die Nichtberücksichtigung der Inflation⁴. Die Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge verspricht insoweit Abhilfe.

1 Dazu Bundesfinanzhof (BFH), Bundessteuerblatt (BStBl) II 1997, 499 (502ff.); Kronberger Kreis, Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bd. 37, 2000, 13ff.; Laule, in: Festschrift für Lutz Fischer, 1999, 335 (351ff.); Hoppe, Erhebungsdefizit im Bereich der Besteuerung von Zinseinkünften, 1998, 3 u. 65; Flick, Deutsche Steuerzeitung (DStZ) 1998, 186 (187); Tipke, Finanzrundschau (FR) 1998, 117 (118); Schumacher, FR 1997, 1 (5); Streck, Deutsches Steuerrecht (DStR) 1993, 342 (345); grundlegend bereits Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 84, 239 (268ff.).

2 Vgl. dazu BFH, Bundessteuerblatt (BStBl.) II 2002, 183 (184ff.); Lindberg, in: Blümich, EStG, § 43, Rn. 6; v. Beckerath, in: Kirchhof, EStG, § 20, Rn. 470; Niehus, DStZ 2000, 697 (702); Laule, in: Festschrift für Lutz Fischer,

1999, 335 (345); Birk/Kulosa, FR 1999, 433 (441); Schemel, Reform der Zinsbesteuerung, 1999, 5f.; Schumacher, FR 1997, 1 (6); Birk, Steuerliche Vierteljahresschrift (StVj) 1993, 97 (102); Zeidler, DStZ 1992, 513 (517); Giloy, FR 1991, 482 (483); Traxel, Freibeträge des Einkommensteuergesetzes, 1986, 166ff.

3 Zur Problemstellung vgl. Kronberger Kreis, Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bd. 37, 2000, 17f.; Wagner, in: Mayer (Hrsg.), Unternehmensbesteuerung – Perspektiven der Besteuerung, 1999, 81 (84).

4 Vgl. dazu BVerfGE 50, 57ff.; Leisner, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland (HStR) VI, § 149, Rn. 131; Papier, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Bd. II (Stand Juni 2002), Art. 14, Rn. 183ff.; Tipke, Die

Andererseits stellt sich auch die Einführung einer Abgeltungssteuer aus der Perspektive des Verfassungsrechts als Problem der Besteuerungsgleichheit dar.⁵ Im geltenden Einkunftsartensystem der §§ 2, 13ff. Einkommensteuergesetz (EStG) beschreiben die Einkunftsarten einen einheitlichen Belastungsgrund der Einkommensteuer.⁶ Ausgehend hiervon bedeutet eine vom allgemeinen Einkommensteuertarif abweichende Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge mit einem niedrigen proportionalen Steuersatz eine rechtfertigungsbedürftige Sonderbehandlung einer Einkunftsart.⁷

Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Einkunftsarten resultiert aus dem Gebot der Folgerichtigkeit (Gestaltungsgleichheit⁸).⁹ Nach einem – gegebenenfalls partiellen – Systemwechsel könnte eine Abgeltungssteuer jedoch gleichheitsimmanent ge-

rechtfertigt werden. Ein solcher Systemwechsel könnte an eine originär unterschiedliche wirtschaftliche Funktion von Arbeitseinkommen und Kapitalerträgen anknüpfen. Letztlich sind Maßstab der verfassungsrechtlich gebotenen steuerlichen Belastungsgleichheit die Anforderungen von Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG)¹⁰, bereichsspezifisch angewandt auf das Steuerrecht.¹¹

Auch jenseits der primären Problematik der Schedulingung wirft die Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge in der Einzelausgestaltung eine Reihe gleichheitsrechtlicher Fragen auf. Zentrale Themen sind insoweit Gleichbehandlung der verschiedenen Formen des Sparens, objektives und subjektives Nettoprinzip, Progression, Rechtsformneutralität, die Erfassung ausländischer Kapitalerträge sowie die Einbeziehung der Erbschaftsteuer.¹²

Steuerrechtsordnung (StRO) I, 2. Auflage, 2000, 513f.; Jachmann, Steuergesetzgebung zwischen Gleichheit und wirtschaftlicher Freiheit, 2000, 148ff. mit weiteren Nachweisen; Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMWi), Anstehende große Steuerreform, in: Gutachten, XV. Bd., Gutachten vom August 1994 bis Juni 1997, 1873 (1878); v. Arnim, Die Besteuerung von Zinsen bei Geldentwertung, 1978; Kröger, 1974, 2305.

5 So auch Matthiesen, FR 1999, 248 (252); Flick, DStZ 1998, 186 (190f.); Keßler, DStZ 1995, 629; Austrup, Zinsbesteuerung, 1994, 111; grundlegend BVerfGE 84, 239 (268ff.).

6 Vgl. BVerfGE 99, 88 (95).

7 Schratzenstaller/Wehner, Wirtschaftsdienst 2000, 675 (679); Freitag, Besteuerung der Zinsen, 1999, 124; Matthiesen, FR 1999, 248 (252); Keßler, DStZ 1995, 629 (630); dazu auch Gassner, Justizblatt (JBl) 1994, 289 (292f.); Giloy, FR 1991, 482 (483f.); zur Rechtfertigungsbedürftigkeit auch BFH, BStBl. II 2002, 183 (188ff.) mit weiteren Nachweisen.

8 Dazu BVerfGE 99, 88 (95); BFH BStBl. II 2002, 183 (188f.); BStBl. II 1999, 450 (458f.); Kirchhof, Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft e.V. (DStJG) 24 (2001), 9 (17); ders., Steuer und Wirtschaft (StuW) 1984, 297 (301f.); Jachmann, in: Festschrift für Klaus Offerhaus, 1999, 1071 (1082); Arndt/Schumacher, Archiv für öffentliches Recht (AöR) 118 (1993), 513 (517f.).

9 So BFH, BStBl. II 1999, 450 (458); weitergehend Lang/Jann, Internationales Steuerrecht (IStR) 1995, 55

(59); Gassner, JBl 1994, 289 (292), die in der Gleichbehandlung der Einkunftsarten eine Konkretisierung bzw. ein Subprinzip des Leistungsfähigkeitsprinzips selbst sehen. In diesem Sinne auch Tipke, StRO I, 2. Auflage, 2000, 502f.; ders. StuW, 1990, 246.

10 Vgl. dazu Jachmann, Steuergesetzgebung zwischen Gleichheit und wirtschaftlicher Freiheit, 2000, 24: Der Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als verfassungsrechtliche Vorgabe ist bereits bei der Bestimmung von Gegenstand und Grundtatbestand einer Steuer zu beachten; vgl. auch Lang, StuW 1985, 10 (14); anders Bundesverfassungsgericht (BVerfG), BStBl. II 1999, 509 (511): Aus dem Gebot der möglichst gleichmäßigen Belastung aller Steuerpflichtigen folge für den Gesetzgeber keine Beschränkung in seinem Entscheidungsspielraum bei der Auswahl des Steuergegenstandes; Vogel, DStJG 12 (1989), 123 (141f.) mit weiteren Nachweisen; Papier, Der Steuerberater (StB) 1999, 49 (54).

11 Vgl. dazu BVerfGE 84, 239 (268); Osterloh, in: Sachs, GG, 3. Auflage, 2002, Art. 3, Rn. 37.

12 Zu den einzelnen Problemstellungen vgl. Kronberger Kreis, Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bd. 37, 2000, 17f.; Wagner, in: Mayer (Hrsg.), Unternehmensbesteuerung – Perspektiven der Besteuerung, 1999, S. 81ff.; Flick, DStZ 1998, 186 (190ff.); Scheurle, Der Betrieb (DB) 1995, 543 (544ff.); Lang/Jann, IStR 1995, 55 (60ff.); Zeitler, DStZ 1992, 513 (515f.).

2 Gleichbehandlung der Einkunftsarten

2.1 Systemimmanente Rechtfertigung einer Abgeltungssteuer

Im Rahmen einer systemimmanenten Rechtfertigung einer Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge wäre die steuerliche Entlastung bzw. nur beschränkte Erfassung von Kapitalerträgen gegenüber Arbeits-einkommen Ausfluß einer gleichmäßigen Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die systemimmanente Differenzierung zwischen Kapitalerträgen und Erträgen insbesondere aus Arbeit könnte der Steuergesetzgeber darauf stützen, daß er diesen ein unterschiedliches wirtschaftliches Gewicht beimessen und hieraus eine unterschiedliche Relevanz der steuerlichen Abschöpfung via Gemeinlast für die Erfüllung der allgemeinen staatlichen Aufgaben folgern würde. Dieses unterschiedliche wirtschaftliche Gewicht könnte der Steuergesetzgeber darin sehen, daß die Besteuerung von Zinsen wirtschaftlich betrachtet zu einer Doppelbelastung führt¹³. Denn die Vermögensposition, aus der die Zinserträge resultieren, wurde in der Regel schon bei ihrer Entstehung als Einkommen versteuert. Die Zinsen sind Folge der Einkommensverwendung. Periodenübergreifende Belastungsgleichheit¹⁴ bedeutet insoweit, daß gleichen Barwerten von Zahlungsüberschüssen vor Steuern gleiche Barwerte der Steuerzahlungen auf diese Zahlungsüberschüsse entsprechen.¹⁵ Die Entscheidung des Eigentümers für eine ertragbringende Anlage seines

Kapitals anstelle eines Sofortkonsums begründet keine gesteigerte Sozialpflichtigkeit des ursprünglich erworbenen und dann angelegten Kapitaleigentums (Art. 14 Abs. 2 GG). Vor diesem Hintergrund wäre eine niedrige Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge systemimmanent als Schritt in Richtung einer zinsbereinigten Einkommensteuer¹⁶ zu rechtfertigen. Ergänzend wäre darauf abzustellen, daß sie – quasi als Annäherung an eine Cash-Flow-Besteuerung¹⁷ – die steuerlichen Belastungsdifferenzen in Folge der geltenden Unterschiede in der Einkünfteermittlung mindern könnte.¹⁸

In diesem steuersystematischen Kontext ist die Steuerfreiheit von Zinsen nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Die gleichheitsrechtliche Problematik einer in diesem Sinne systemimmanent gerechtfertigten Abgeltungssteuer besteht nicht darin, daß mit ihr Kapitaleinkommen niedriger besteuert wird als Arbeitseinkommen, sondern darin, daß die Abgeltungssteuer höher als Null ist.¹⁹

2.2 Rechtfertigung einer Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge als Systemabweichung

Eine Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge kann jedoch auch innerhalb des geltenden Einkunftsartensystems – als Systemabweichung – gerechtfertigt werden: Sie würde die – jedenfalls derzeit trotz Quellensteuer auch bei inländischen Kapitalerträgen noch bestehenden – Erhebungsdefizite²⁰

13 Grundlegend zur Doppelbelastung Schratzenstaller/Wehner, Wirtschaftsdienst 2000, 675 (681); Schellhorn, Wirtschaftsdienst 2000, 494; Wagner, in: Mayer (Hrsg.), Unternehmensbesteuerung – Perspektiven der Besteuerung, 1999, 81 (93); Wissenschaftlicher Beirat des BMWi, Anstehende große Steuerreform, in: Gutachten, XV. Bd., Gutachten vom August 1994 bis Juni 1997, 1873 (1884f.).

14 Lang, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 17. Auflage, § 4, Rn. 119.

15 Vgl. Wagner, StuW 2001, 354 (359); Wissenschaftlicher Beirat des BMWi, Anstehende große Steuerreform, in: Gutachten, XV. Bd., Gutachten vom August 1994 bis Juni 1997, 1873 (1884f.).

16 So Wissenschaftlicher Beirat des BMWi, Anstehende große Steuerreform, in: Gutachten, XV. Bd., Gutachten vom August 1994 bis Juni 1997, 1873 (1884f.); grundlegend zur Zinsbereinigung Lang, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 17. Auflage, § 4 Rn. 118.

17 Kronberger Kreis, Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bd. 37, 2000, 39.

18 Vgl. Wagner, DB 1999, 1520 (1523); Kronberger Kreis, Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Band 37, 2000, 24ff.

19 Wagner, DB 1999, 1520 (1527); Kronberger Kreis, Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bd. 37, 2000, 34.

20 Grundlegend Hoppe, Erhebungsdefizit im Bereich der Besteuerung von Zinseinkünften, 1998. Zum verfassungsrechtlichen Gebot einer Belastungsgleichheit in der tatsächlichen Durchsetzung des materiellen Steueranspruchs BVerfGE 84, 239 (271), zur Relevanz von § 30a AO BFH, BStBl II 1997, 499 einerseits sowie BFH/NV 1998, 424 andererseits.

wesentlich verringern²¹, wird doch bei mangelnder Deklaration die (unter Umständen zu niedrige) Quellenbesteuerung definitiv.²² Es läge in der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, die Abgeltungssteuer einem flächendeckenden Berichtssystem²³ vorzuziehen, unabhängig davon, ob und wie ein solches Berichtssystem effektiv und zugleich verfassungskonform auszugestalten wäre.

Eine etwaige – ergänzende – Rechtfertigung unter dem Aspekt der Alterssicherung wäre demgegenüber schon davon abhängig, daß die Abgeltungssteuer all die Einkünfte einbezöge, die unabhängig von der jeweiligen Einkunftsart zur privaten Eigen- und Altersvorsorge geeignet sind, insbesondere auch Sachkapitalanlagen.²⁴ Darüber hinaus vermag eine pauschale Förderung wie die Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge im Einzelfall nicht sicherzustellen, daß die Besserstellung auf die dem Förderungsziel dienenden Einkünfte beschränkt wäre.²⁵ Die Bezugnahme auf die Förderung der privaten Eigen- und Altersvorsorge begegnet damit ähnlichen Bedenken wie der geltende Sparerfreibetrag²⁶. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht im Zinsurteil zutreffend die Berücksichtigung der Kapitalbildung als existenzsichernde Versorgungsgrundlage mit dem Gesichtspunkt der Inflationsanfälligkeit der Einkünfte aus Kapitalvermögen verbunden.²⁷ Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erwächst nur aus

dem Realzins. Ist die Steuer, weil der Zinssatz die Inflationsrate nicht übersteigt, aus dem Eigentumsbestand zu entrichten, handelt es sich um eine unzulässige Substanzsteuer.²⁸ Im Unterschied zu Anlagen in Sachvermögen oder Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit belastet die Inflation Gläubiger geldwerter Ansprüche typischerweise besonders gravierend.²⁹

Insgesamt bestehen gegen eine Abgeltungssteuer im Hinblick auf die Differenzierung zwischen Kapital- und Arbeitseinkommen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Sie wäre aber im einzelnen gleichheitsgerecht auszugestalten.

3 Gleichheitsgerechte Ausgestaltung einer Abgeltungssteuer

3.1 Reichweite der Abgeltungssteuer

Was die sachliche Reichweite der Abgeltungssteuer betrifft, wären Kapitalerträge im Privat- und Betriebsvermögen grundsätzlich gleich zu behandeln.³⁰ Dies verhindert nicht nur im Interesse von Entscheidungsneutralität die Verlagerung von Betriebsvermögen in den privaten Bereich und den damit einhergehenden Liquiditätsentzug, sondern ist auch Gebot der Besteuerungsgleichheit (Art. 3 Abs.1 GG). Grund-

21 Kritisch Scheurle, DB 1995, 543 (544).

22 Ebenso Flick, DStZ 1998, 186 (187); Schumacher, FR 1997, 1 (5); anderer Ansicht BFH, BStBl. II 1997, 499 (503ff.).

23 Dazu Risto/Julius, DB 2002, Beilage 4, 7ff.; Hackmann, Betriebs-Berater (BB) 1992, Beilage 11; ders. Fachanwalt Arbeitsrecht (FA) 49 (1991), 3 (7ff.); Tipke, FR 1991, 480, Brusckke, Der Betriebs-Berater (BB) 1990, 392 (395); v. Hippel, BB 1990, 1951 (1953); Rodi, (NJW) 1990, 3246 (3251f.). Den Gedanken eines Informationssystems greift für grenzüberschreitende Zinserträge nunmehr auch der Entwurf einer Zinsrichtlinie des Europäischen Rates auf (KOM (2001) 400 endg. vom 18.07.2001).

24 So auch Schumacher, FR 1997, 1 (7); Austrup, Zinsbesteuerung, 1994, 86; Tipke, FR 1991, 480 (481); zuletzt BVerfG, BStBl II 2002, 618 (636).

25 Zur Problematik der Mitnahmeeffekte BFH, BStBl. II 2002, 183 (188f.).

26 Vgl. dazu die Nachweise in Fußnote 2.

27 BVerfGE 84, 239 (282).

28 Stellvertretend dazu Tipke, StRO I, 2. Auflage, 2000, 514; Jachmann, Steuergesetzgebung zwischen Gleichheit und wirtschaftlicher Freiheit, 2000, 148ff. mit weiteren Nachweisen; Rädler, StuW 1996, 252 (255); grundlegend zum Schutz der Vermögenssubstanz BVerfGE 93, 121 (137); zur Berücksichtigung der Inflation vgl. auch BVerfG, 84, 239 (282), wobei das BVerfG anders als noch in der Entscheidung zum Nominalwertprinzip (BVerfGE 50, 57 (77ff.)) die Gewährung eines Inflationsausgleiches in das gesetzgeberische Ermessen gestellt hat, damit jedoch nach wie vor die Notwendigkeit einer Inflationsbereinigung an sich nicht (ausdrücklich) anerkennt (vgl. auch Scheurle, DB 1995, 543 (546)).

29 So auch BVerfGE 84, 239 (282); Flick, DStZ 1998, 186 (191f.); Badura, in: Handbuch des Verfassungsrechts (HdbdVR), § 10, Rn. 43; Lang/Jann, IStR 1995, 55 (59); Arndt/Schumacher, AöR 118 (1993), 513 (543); v. Arnim, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 1980, 201 (208); zweifelnd insoweit Wagner, DB 1999, 1520 (1521).

30 Zeitler, in: Festschrift für Klaus Offerhaus, 1999, 955 (964); wohl auch Wagner, DB 1999, 1520 (1528); kritisch Scheurle, DB 1995, 543 (546).

sätzlich einzubeziehen wären auch Kapitalerträge von Kapitalgesellschaften.³¹ Die gleichheitsgerechte Ausgestaltung einer Abgeltungssteuer knüpft im übrigen an deren grundsätzliche Rechtfertigung an.

Soll sie als Systemabweichung durch die gesteigerte Inflationsabhängigkeit der Kapitalerträge gerechtfertigt werden, ist eine Einbeziehung von Erträgen aus Beteiligungen an Kapitalgesellschaften nicht zwingend, soweit diese sachwertgestützt und damit weniger inflationsanfällig sind und im übrigen ein auf Inflationswirkungen beruhender Wertverlust typischerweise nur schwer festzustellen ist.³² Auch die Nichteinbeziehung der kapitalbasierten Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung könnte durch deren typischerweise geringere Inflationsabhängigkeit gerechtfertigt werden.³³

Bei systemimmanenter Rechtfertigung könnte eine Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge – auf Dauer – nicht auf Einkünfte aus Kapitalvermögen i.S.v. § 20 EStG beschränkt werden.³⁴

Die Nutzungsentscheidung des Kapitaleigentümers in Gestalt einer Verwendungsentscheidung zwi-

schen Investition und sofortigem Konsum ist aus der freiheitsgrundrechtlichen Perspektive des Art. 14 Abs.2 GG gleichwertig, sei es, daß sich der Investor für eine Anlage mit Ansprüchen aus dem Investitionsertrag (Gewinn) oder für eine Anlage mit Festansprüchen (Zinsen) entscheidet. Die Gleichbehandlung der verschiedenen Arten von Investitionen bedeutete Gestaltungsgleichheit. Entsprechend wäre vom steuerpflichtigen Gewinn aus unternehmerischer Tätigkeit eine (fiktive) Eigenkapitalverzinsung (kapitalmarktübliche Standardverzinsung) gleich einer Betriebsausgabe vom steuerpflichtigen Gewinn auszunehmen und wie betriebliche Zinserträge mit dem Abgeltungssatz zu belegen.³⁵ Nur die über den Standardzins hinausgehende Verzinsung wäre der Gewinnbesteuerung zu unterwerfen.³⁶ Damit würde der Zinsbereinigungsgedanke in die Abgeltungssteuer integriert.

Im Rahmen einer Rechtfertigung der Abgeltungssteuer als Systemabweichung wäre dies jedoch insofern nicht gleichheitsrechtlich zwingend, als der Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit von einer geringeren Inflationsanfälligkeit der Unternehmensgewinne ausgehen könnte.³⁷

31 Vgl. Zeitler, in: Festschrift für Klaus Offerhaus, 1999, 955 (964).

32 Vgl. dazu Freitag, Besteuerung der Zinsen, 1999, 78 mit weiteren Nachweisen; Scheurle, DB 1995, 543 (546); Giloy, FR 1991, 482. – Ob Erträge aus Kapitalgesellschaften im Interesse der Entscheidungsneutralität einzubeziehen wären, weil die Anlage in Risikokapital sonst gegenüber der in risikoärmeres Finanzkapital benachteiligt würde wäre differenziert zu untersuchen. Vgl. zur Problemstellung Wagner, in: Mayer (Hrsg.), Unternehmensbesteuerung – Perspektiven der Besteuerung, 1999, 81 (93); ders., DB 1999, 1520 (1528); Scheurle, DB 1995, 543 (546).

33 Dazu Dziadkowski, BB 1991, 1831 (1834); Gurtner, Inflation, Nominalwertprinzip und Einkommensteuerrecht, 1980, 36ff.

34 So würden auch Verzerrungen der unternehmerischen Investitionsentscheidung vermieden. Zu diesem Problemkreis Wagner, in: Mayer (Hrsg.), Unternehmensbesteuerung – Perspektiven der Besteuerung, 1999, 81 (93); ders., DB 1999, 1520 (1528); Kronberger Kreis, Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bd. 37, 2000, 36f.

35 Vgl. These 10 der Einkommensteuer-Kommission, BB 1994, Beilage 24, 11; Kronberger Kreis, Abgeltungssteuer

bei Kapitaleinkommen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bd. 37, 2000, 36ff.; Wagner, in: Mayer (Hrsg.), Unternehmensbesteuerung – Perspektiven der Besteuerung, 1999, 81 (94f.); ders., DB 1999, 1520 (1528); kritisch Scheurle, DB 1995, 543 (549); vgl. zur österreichischen Eigenkapitalverzinsung Stöber, IStR 2002, 265. – Eine Beschränkung einer Zinsbereinigung in Kombination mit einer Abgeltungssteuer auf bilanzierende Unternehmen erscheint vertretbar. Denn bei gewerblichen Überschussermittlern dominieren zum einen die Cash-flow-Elemente in der Steuerbemessungsgrundlage, zum anderen können sie zum Vermögensvergleich übergehen. Insoweit wäre die private Immobilienbewirtschaftung gleichzustellen (vgl. Wagner, DB 1999, 1520 (1528); Kronberger Kreis, Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bd. 37, 2000, 32).

36 Kronberger Kreis, Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bd. 37, 2000, 38; Wagner, in: Mayer (Hrsg.), Unternehmensbesteuerung – Perspektiven der Besteuerung, 1999, 81 (94f.); ders., DB 1999, 1520 (1528); Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Finanzen (BMF), Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung, BMF-Schriftenreihe, 1999, Heft 65, 77f.

37 Vgl. Flick, DStZ 1998, 186 (192).

Eine Berücksichtigung der von Kapitalgesellschaften vor der Ausschüttung bereits bezahlten Körperschaftsteuer kommt nach der Struktur der Abgeltungssteuer im Rahmen des geltenden Körperschaftsteuersystems grundsätzlich nicht in Betracht und ist insoweit auch nicht verfassungsrechtlich zwingend. Belastungsgleichheit in der Relation zu anderen Anlageformen würde freilich in einem System erreicht, in dem der Körperschaftsteuersatz für thesaurierte Gewinne an die Höhe des Abgeltungssteuersatzes gekoppelt und eine Ausschüttung dieser Gewinne ohne zusätzliche steuerliche Be- oder Entlastung möglich wäre.³⁸

Ausländische Kapitalerträge könnte eine Abgeltungssteuer als Quellensteuer grundsätzlich nicht erfassen.³⁹ Insofern bedeutete die Abgeltungssteuer – gerechtfertigt als Systemabweichung – auch keinen Verifikationsgewinn.⁴⁰ Hieraus folgt jedoch kein Gleichheitsverstoß. Denn dieses Erhebungsdefizit ist kein Spezifikum der Abgeltungssteuer, sondern geht mit jeder Quellensteuer einher.⁴¹ Für die Einbeziehung der Erbschaftsteuer in eine Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge⁴² sprechen kapitalmarktpolitische Aspekte.⁴³ Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist sie – angesichts der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Fundierung von Eigentum und Erbrecht – möglich, aber nicht zwingend. Im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum sogenannten Familienprinzip und zur Schonung des Betriebs-

vermögens⁴⁴ wäre gegebenenfalls im Wege der Antragsveranlagung eine Ermäßigung des erbschaftsteuerlichen Zugriffs sicherzustellen.⁴⁵

3.2 Tarifgestaltung

Die Tarifgestaltung für eine Abgeltungssteuer ist in mehrfacher Hinsicht von gleichheitsrechtlicher Relevanz. So sieht die Abgeltungssteuer nach ihrer Grundstruktur weder einen Aufwandsabzug vor, noch wird die individuelle subjektive Leistungsfähigkeit des Steuerschuldners abgebildet. Auch ist der intendierte Steuersatz – ohne Progression – für alle Steuerpflichtigen gleich.

Soweit der Steuerabzug mangels Antragsveranlagung definitiv wird, bedingt dies eine Bruttobesteuerung. Der Aufwandsabzug ist jedoch – unabhängig davon, ob die Abgeltungssteuer systemimmanent oder als Systemabweichung gerechtfertigt wird – grundsätzlich Gebot einer gleichmäßigen Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.⁴⁶ Es gilt, im Abgeltungssteuersatz die – nach allgemeinen Grundsätzen abzugsfähigen – Aufwendungen zu typisieren. Die Abweichung vom objektiven Nettoprinzip⁴⁷ ist insoweit durch den Vereinfachungseffekt der Abgeltungssteuer zu rechtfertigen, d.h. dadurch, daß sie aufwendige Kontrollmechanismen zur Beseitigung der gegenwärtigen Vollzugsdefizite im Bereich der Besteuerung von Kapitalerträgen ersetzt.

38 Matthiesen, FR 1999, 248 (251f.).

39 Schratzenstaller/Wehner, Wirtschaftsdienst 2000, 675 (679); Flick, DStZ 1998, 186 (193); Tipke, BB 1998, 241 (245); Scheurle, DB 1995, 543 (544); Giloy, FR 1991, 482 (483); zur geltenden Rechtslage vgl. Weber-Grellet, in: Schmidt, EStG, § 43, Rn.14.

40 Flick, DStZ 1998, 186 (192f.); Tipke, BB 1998, 241 (245); Wissenschaftlicher Beirat des BMF, Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung, BMF-Schriftenreihe, 1999, Heft 65, 85; Scheurle, DB 1995, 543 (544f.).

41 Schratzenstaller/Wehner, Wirtschaftsdienst 2000, 675 (679); Flick, DStZ 1998, 186 (193); Tipke, BB 1998, 241 (245); Scheurle, DB 1995, 543 (544).

42 Dazu Jarass, IStR 2002, 46 (50); Zeitler, in: Festschrift für Klaus Offerhaus, 1999, 955 (961); Flick, DStZ 1998, 186 (194); Rädler, StuW 1996, 252 (255).

43 Hierbei ist insbesondere an die Repatriierung ins Ausland

verlagerten Kapitals zu denken. Vgl. insoweit Rädler, StuW 1996, 252 (255).

44 BVerfGE 93, 165 (174f.); zur erbschaftsteuerlichen Behandlung des Betriebsvermögens vgl. stellvertretend Seer, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 17. Auflage, § 13, Rn. 151ff; Jachmann, Steuergesetzgebung zwischen Gleichheit und wirtschaftlicher Freiheit, 2000, 142ff.

45 In diesem Sinne auch Scheurle, DB 1995, 543 (549).

46 Vgl. dazu BVerfGE 99, 88 (96); 82, 60 (86); 61, 319 (344); Lang, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 17. Auflage, § 9, Rn. 42f.; ders., DStJG 24 (2001), 49 (117); Tipke, StRO I, 2. Auflage, 2000, 503f.; Schöberle, in: Festschrift für Hans Flick, 1997, 111 (114f.); Gassner, JBl 1994, 289 (292); Arndt/Schumacher, AöR 118 (1993), 513 (520ff.).

47 Bemessungsgrundlage der Abgeltungssteuer sind Brutto-Kapitalerträge, wodurch eine Berücksichtigung individueller Umstände des Steuerpflichtigen (Werbungskosten etc.) im Abzugszeitpunkt nicht möglich ist. Dazu Lang/Jann, IStR

Die – niedrige – Abgeltungssteuer berücksichtigt in typisierender Weise den über dem Realzins liegenden Kapitalertrag als Inflationsabgeltung.⁴⁸ Dem entspricht eine Abgeltungssteuer, deren Tarif sich am halben Spitzensteuersatz orientiert.⁴⁹ Soweit jedoch der herabgesetzte Abgeltungssatz bereits die inflationsbedingten Wirkungen ausgleichen soll, wäre für die Typisierung des Aufwandsabzugs ein zusätzlicher Abschlag zu machen.⁵⁰ Zu fragen bleibt, inwieweit eine Abgeltungssteuer der subjektiven Leistungsfähigkeit sowie der Progression der Einkommensteuer Rechnung zu tragen hätte.

Geht man von einer systemimmanenten Rechtfertigung der Abgeltungssteuer aus (s.o. 2. 1.), so ist Maßstab für die steuerliche Gleichbehandlung durch eine Abgeltungssteuer nicht die Normalbesteuerung, sondern die Nullbesteuerung. Die Abweichung der Abgeltungssteuer hiervon ist für alle Steuerpflichtigen gleich. Damit wäre eine Sonderregelung für sogenannte Kleinsparer nur geboten, wenn die proportionale Besteuerungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) verlangte, daß die Abweichung von der Nullbesteuerung nach Leistungsfähigkeitsgesichtspunkten gestaffelt sein müßte. Eine direkte Parallele zwischen Normalsteuersatz und Abgeltungssteuersatz läßt sich jedoch angesichts des systematisch unterschiedlichen Ansatzes nicht herstellen. Auch ist die Progression der Einkommensteuer nicht verfassungsrechtlich zwin-

gend vorgegeben.⁵¹ Die von Person zu Person unterschiedliche Abweichung des einheitlichen Abgeltungssteuersatzes vom jeweiligen individuellen Steuersatz wäre damit nicht gleichheitswidrig. Dies würde auch gelten, wenn der Definitivsteuersatz über dem progressiven Eingangssteuersatz für Arbeitseinkommen läge. Zu gewährleisten wäre lediglich die Steuerfreiheit des Existenzminimums.

Das Bundesverfassungsgericht erachtet demgegenüber im Zinsurteil eine Quellensteuer für verfassungsgemäß, die in einem linearen Abgeltungssatz nicht nur den absetzbaren Aufwand sondern auch den Progressionssatz in Durchschnittswerten typisierte.⁵² Dies entspricht einer Rechtfertigung der Abgeltungssteuer als Systemabweichung.

In diesem systematischen Kontext wäre bei sogenannten Kleinsparern mit einem individuellen Steuersatz unterhalb des Abgeltungssatzes, unter Umständen aber auch bei erheblichen Werbungskostenüberhängen oder außergewöhnlichen Belastungen eine übermäßige Besteuerung zu vermeiden.⁵³ Hierfür wäre eine Veranlagungsoption zu präferieren.⁵⁴ Ein entsprechendes Optionsrecht wäre grundsätzlich allgemein einzuräumen. Zugleich wäre jedoch zu vermeiden, daß es neben Kleinsparern insbesondere auch in Verlustfällen in Anspruch genommen würde und so der Vereinfachungseffekt der Abgeltungssteuer zunichte

1995, 55 (61); grundsätzlich zum Nettoprinzip vgl. die Nachweise in Fußnote 46.

48 BVerfGE 84, 239 (284).

49 Dazu Flick, DStZ 1998, 186 (191); Lang/Jann, IStR 1995, 55 (60); zur Regelung in Österreich vgl. Schuster, Die österreichische Abgeltungssteuer – Modell für Deutschland?, Bundesverband deutscher Banken: Daten, Fakten, Argumente, 1999, 42. – Dem BVerfG folgend könnte sich der Abgeltungstarif an § 43a EStG orientieren (BVerfGE 84, 239 (283)), womit nach geltender Rechtslage ein Steuersatz zwischen 20 - 30 % möglich wäre. Für einen lineareren Satz von 20 - 25% votieren Nüssgens, Die Bank 2000, 355 (356); Kronberger Kreis, Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bd. 37, 2000, 35 u. 45; Hellwig, in: Festschrift für Klaus Offerhaus, 1999, 1113 (1120); Flick, DStZ 1998, 186 (194); Rädler, StuW 1996, 252 (255); für 15% Wissenschaftlicher Beirat des BMWi, Anstehende große Steuerreform, in: Gutachten, XV. Bd.,

Gutachten vom August 1994 bis Juni 1997, 1873 (1884). In Österreich ist der Abgeltungssatz auf den hälftigen Spitzensteuersatz der Einkommensteuer begrenzt und beträgt seit 1996 25%. Vgl. Schuster, Die österreichische Abgeltungssteuer – Modell für Deutschland?, Bundesverband deutscher Banken: Daten, Fakten, Argumente, 1999, 42.

50 In diesem Sinne Lang/Jann, IStR 1995, 55 (61).

51 Kirchhof, in: HStR IV, § 88, Rn. 178; Jachmann, Steuer-gesetzgebung zwischen Gleichheit und wirtschaftli-cher Freiheit, 2000, 23; dies., StuW 1998, 293 (295f.).

52 BVerfGE 84, 239 (282f.).

53 BVerfGE 84, 239 (283).

54 Zwar käme im Anschluß an das BVerfG (BVerfGE 84, 239 (282)) grundsätzlich auch eine Freibetragsregelung in Betracht (vgl. dazu Flick, DStZ 1998, 186 (194); Austrup, Zins-beststeuerung, 1994, 115ff.; Ehrenforth, BB 1991, 2125 (2129)). In einem zwangsläufig wieder typisierten Freibetrag

gemacht würde.⁵⁵ Im Hinblick darauf wäre eine Bruttobesteuerung auch im Falle der Antragsveranlagung gerechtfertigt.⁵⁶

4 Fazit

Eine Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge wäre – systemimmanent wie als Ausnahme im geltenden Einkunftsartensystem – verfassungskonform realisierbar. Sie bedeutete einen erheblichen Gewinn an Einfachheit der Besteuerung und steuerlicher Belastungsgleichheit.

könnten aber individuelle Härten weniger genau abgedeckt werden. Im übrigen würde eine Freibetragsregelung den gleichen Bedenken begegnen wie der geltende Sparerfreibetrag (vgl. Hoppe, Erhebungsdefizit im Bereich der Besteuerung von Zinseinkünften, 1998, 57f.; Scheurle, DB 1995, 543 (546f.); Lang/Jann, IStR 1995, 55 (61); Giloy, FR 1991, 482 (483f.); Paus, DStZ 1991, 618 (621); zur Kritik im einzelnen vgl. die Nachweise in Fußnote 2.

55 Lang/Jann, IStR 1995, 55 (61).

56 So insbesondere die Regelung in Österreich. Vgl. Matthiesen, FR 1999, 248 (249); Lang/Jann, IStR 1995, 55 (61); Scheurle, DB 1995, 543 (547).

Zur Vereinbarkeit einer Abgeltungssteuer mit dem europäischen Recht

Unter Abgeltungssteuern werden Quellensteuern verstanden, mit deren Erhebung die Steueransprüche des Staates erlöschen. Mit der Einbehaltung der Steuer ist die Steuerschuld des Steuerpflichtigen grundsätzlich abgegolten. Die Abgeltungssteuer führt also zu einer Definitivbelastung des Steuerpflichtigen, die deutlich unter dem Höchststeuersatz liegt und viele Vorteile hat: weniger Verwaltungsaufwand, lückenlose Erfassung, keine Erklärungspflicht, Minderung des Anreizes zur Kapitalflucht usw. Da die Abgeltungssteuer grundsätzlich die persönlichen Verhältnisse nicht berücksichtigt, gerät sie in Konflikt mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und bedarf insoweit besonderer Rechtfertigung. Ob darüber hinaus noch ein Konflikt mit dem EG-Recht auftreten kann, soll für den Bereich der Abgeltungssteuern auf Kapitalerträge in den nachfolgenden Ausführungen untersucht werden.

1 Verhältnis von EG-Recht und innerstaatlichem Recht

In der EU ist das Recht, Steuern zu erheben, nach wie vor ausschließlich den Mitgliedstaaten vorbehalten.¹ Dennoch wirkt das Europäische Recht in zweifacher Weise auf die nationale Rechtsordnung ein: Nationales Steuerrecht kann mit dem Europäischen Primärrecht, also mit dem Recht der Verträge in Konflikt geraten, insbesondere können steuerliche Vorschriften die im EG-Vertrag enthaltenen Grundfreiheiten beeinträchtigen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn Bürger anderer europäischer Staaten durch steuerrechtliche Regelungen diskriminiert werden.²

Soweit die EG Richtlinien zur Harmonisierung des Steuerrechts erlassen hat, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihr nationales Recht dem Regelungsspielraum anzupassen, den die Richtlinien gewähren. Allerdings enthält der EG-Vertrag keine ausdrückliche Ermächtigung für die Harmonisierung der direkten Steuern, so daß entsprechende Richtlinien nur auf Art. 94 EG-Vertrag gestützt werden können, der eine Angleichung nur derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten erlaubt, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des gemeinsamen Markts auswirken. Es besteht somit keine Harmonisierungskompetenz zur Einführung einheitlicher Steuerrechtsordnungen in den Mitgliedstaaten, sondern lediglich eine Kompetenz, steuerliche Hindernisse beim Funktionieren des gemeinsamen Marktes durch Harmonisierungsmaßnahmen auszuräumen. Die Frage, wie die Besteuerung der Kapitalerträge in den einzelnen Mitgliedstaaten zu erfolgen hat, könnte also durch eine EG-Richtlinie gar nicht entschieden werden. Soweit jedoch nationales Recht mit den Grundfreiheiten des EG-Vertrags in Konflikt gerät oder soweit es im Anwendungsbereich der Richtlinie deren Vorgaben widerspricht, kommt dem EG-Recht Anwendungsvorrang zu. Danach ist das nationale Recht zwar nicht nichtig, darf aber im Konfliktfall nicht angewandt werden.

Auf der Grundlage des Art. 94 EG-Vertrags hat die Kommission dem Rat am 19. 7. 2001 den Vorschlag einer Zinsrichtlinie unterbreitet.³ Dieser Vorschlag geht zurück auf das vom ECOFIN-Rat am 1.12.1997 verabschiedete – „Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs in der

1 Dazu Birk, Steuerrecht, 5. Aufl. 2002, S. 60.

2 Dazu Birk, Steuerrecht, 5. Aufl. 2002, S. 62.

3 Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur Gewährleistung einer effektiven Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft, Amtsblatt der Europäischen Gemein-

Europäischen Union“ und hat das Ziel, „grenzüberschreitende“ Zinserträge, also Zinserträge, die ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Steuerpflichtiger aus Kapitalanlagen in einem anderen Mitgliedstaat erzielt, zu erfassen. Die Richtlinie soll bis spätestens 31.12.2002 durch den Rat beschlossen werden. Allerdings wird der Beschluß noch vom Ergebnis der Verhandlungen abhängig gemacht, die die Kommission bzw. der ECOFIN-Rat mit ausgewählten Drittstaaten, den USA, Schweiz, Liechtenstein, San Marino, Monaco und Andorra, führt. Ziel dieser Verhandlungen soll es sein, diese Drittstaaten zur Umsetzung gleichwertiger Maßnahmen zu bewegen. Entsprechende Verpflichtungen sollen auch die abhängigen und assoziierten Gebiete übernehmen. Die USA haben es jedoch bereits abgelehnt, den Regelungsgehalt der Richtlinie zu übernehmen.⁴ Auch die Schweiz hat bisher wenig Entgegenkommen signalisiert, so daß die Verabschiedung der Richtlinie im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht sicher gestellt ist.⁵

2 Abgeltungssteuer und primäres EG-Recht

Im Rahmen seiner vom nationalen Verfassungsrecht begrenzten Regelungsbefugnis ist der Staat grundsätzlich frei, Abgeltungssteuern auf Kapitalerträge einzuführen. Das EG-Recht beschränkt diese Regelungsbefugnis nicht. Ob der Staat also die Kapitalerträge seiner Steuerbürger mit einer Quellensteuer, einer Abgeltungssteuer oder nur im Rahmen der Veranlagung erfaßt, entscheidet er im Rahmen seiner Steuerhoheit selbst. Probleme können allenfalls bei grenzüberschreitenden

Sachverhalten auftreten, wenn die Besteuerung nach dem nationalen Steuerrecht zu einer Benachteiligung von Steuerbürgern anderer Mitgliedstaaten führt.

Die Abgeltungssteuer ordnet eine definitive Steuerbelastung auf Einkünfte aus Kapitalvermögen an, die – aus der Sicht des Wohnsitzstaats – unbeschränkt und beschränkt Steuerpflichtige grundsätzlich gleichermaßen trifft. Eine unterschiedliche Besteuerung kann jedoch bei Steuerinländern auftreten, wenn sie Kapitalerträge aus dem Ausland beziehen, die im Ausland einer höheren Besteuerung unterliegen. Darin kann aber keine steuerliche Diskriminierung durch den Wohnsitzstaat gesehen werden. Eine solche (versteckte) Diskriminierung läge vor, wenn die zu beurteilende Regelung nicht ausdrücklich Ausländer betrifft, wenn sie aber „durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale“ typischerweise Ausländer benachteiligt oder Inländer bevorzugt.⁶ Daß sich Abgeltungssteuern typischerweise zu Lasten von Ausländern auswirken, kann allgemein nicht festgestellt werden.

Eine andere Frage ist, ob in Detailregelungen benachteiligende Wirkungen von Ausländern enthalten sind. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn Rückerstattungen von Steuerbeträgen bei niedrigerem individuellen Steuersatz auf Steuerinländer beschränkt wären⁷ oder wenn Abgeltungssteuern – wie in Österreich – auf Inlandsdividenden beschränkt sind.⁸ Eine andere Frage ist auch, ob nicht durch die unterschiedliche Behandlung von Steuerinländern und Steuerausländern, die das Sekundärrecht (Zinsrichtlinie) erzwingt, eine Diskriminierung eintritt (dazu unten 3. 3.).

schaft (ABl.) C 270 E/259.

4 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.9.2002, S. 11.

5 Handelsblatt vom 25./26.10.2002, S. 6; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.9.2002, S. 13.

6 Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGHE) vom 12.12.1974, Rs. 152/73 (Soitgu), Slg. 1974, 153 (164); EuGHE vom 8.5.1990, Rs. C175/88 (Biehl), Slg. 1990, I-1779 (1792).

7 Zur Vereinbarkeit der Abgeltungswirkung im Rahmen der

beschränkten Steuerpflicht s. Schaumburg, Internationales Steuerrecht, 2. Aufl. 1998, Rz. 5.281ff; ders., Systemdefizite im internationalen Steuerrecht, Steuern und Wirtschaft 2000, 369, 372.

8 Dazu den Schlußantrag des Generalanwalts Tizzano in der Rechtssache Schmidt (EuGHE vom 2.11.99, Rs. C-516/99, Slg. 2000 I-4573) und Lang, Diskriminierung von Auslandsdividenden und Rechtsschutzdefizite in Österreich, Internationale Wirtschafts-Briefe Nr. 4 vom 27. 2. 2002, Fach 5, Gruppe 2, S. 555.

3 Abgeltungssteuer und sekundäres EG-Recht

Unter europarechlichem Aspekt dürfte deshalb die entscheidende Frage sein, inwieweit die Abgeltungssteuer mit der Zinsrichtlinie vereinbar ist, die als Vorschlag der Kommission zur Verabschiedung auf dem Tisch liegt (s.o.).

3.1 Regelungsinhalt der Richtlinie

Die Richtlinie findet nur Anwendung auf grenzüberschreitende Zinszahlungen. Sie soll die steuerliche Erfassung von Zinserträgen sicherstellen, die ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Steuerpflichtiger in einem anderen Mitgliedstaat erzielt. Hierfür besteht ein Regelungsbedürfnis, da nach der gegenwärtigen Rechtslage in den Mitgliedstaaten die von den Steuerausländern erzielten Zinserträge in der Regel weder durch ein Kontrollmitteilungssystem noch durch eine anrechenbare oder abgeltende Quellensteuer erfaßt werden. Dies führt zu Verzerrungen der Anlageentscheidung und des Wettbewerbs der Emittenten sowie zu erheblichen Steuerausfällen in den Mitgliedstaaten. Die steuerliche Regelungsbedürfnis gegenüber den Ansässigen, also den unbeschränkt Steuerpflichtigen, wird von der Richtlinie nicht berührt. Das bedeutet, daß sich die Frage nach einem möglichen Konflikt mit dem Europarecht auf die Sachverhalte beschränkt, in denen Nichtansässige von einer nach nationalem Recht vorgesehenen Abgeltungssteuer betroffen sind oder in denen Ansässige durch die Abgeltungssteuer nach nationalem Recht benachteiligt werden, wenn sie Kapitalanlagen im Ausland tätigen.

Ziel der Richtlinie ist es, ein Minimum an effektiver Besteuerung von Zinseinkünften in der EU sicherzustellen.⁹ Die Richtlinie vom 19.7.2001 sieht dementsprechend keine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage oder der Steuersätze vor, sondern beschränkt sich darauf, zu „gewährleisten, daß Erträge, die in einem Mitgliedstaat im Wege von Zinszahlungen an wirtschaftliche Eigentümer erzielt werden, die als natürliche Personen in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind, nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften dieses letzteren Mitgliedstaates effektiv besteuert werden können.“ (Art. 1 Richtlinien-Entwurf).

Die Sicherstellung der Besteuerung soll über den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten erfolgen. Gemäß Art. 8 Richtlinien-Entwurf übermittelt die Zahlstelle – das ist die Stelle, die an den wirtschaftlichen Eigentümer die Erträge ausbezahlt – der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates ihrer Niederlassung die erforderlichen Informationen. Diese Behörde leitet die Informationen dann an die Finanzbehörde des Mitgliedstaats weiter, in dem der wirtschaftliche Eigentümer ansässig ist (Art. 9). Belgien, Luxemburg und Österreich sind für eine Übergangszeit von bis zu sieben Jahren von der Pflicht zum Informationsaustausch ausgenommen (Art. 10).

3.2 Richtlinie und Quellensteuer

Die Zinsrichtlinie sieht keine Abgeltungssteuer für Zinserträge vor. Sie gewährt lediglich für den siebenjährigen Übergangszeitraum den Ländern Belgien, Luxemburg und Österreich das Recht, Quellensteuern zu erheben und verpflichtet diese Länder gleichzeitig, durch die Erhebung von Quellensteuern mit einem Mindeststeuersatz von 15 % in den ersten drei Jahren und 20 % in den restlichen Jahren ein Minimum an effektiver Besteuerung zu gewährleisten (Art. 11 Abs. 4). Daß mit dem Begriff Quellensteuern nicht Abgeltungssteuern gemeint sind, ergibt sich bereits daraus, daß nach Art. 11 Abs. 4 die Erhebung der Quellensteuern einer Besteuerung der Erträge im Wohnsitzstaat entsprechend den innerstaatlichen Rechtsvorschriften nicht entgegensteht. Statt der Quellenbesteuerung kann der Empfänger der Zinsen auch den Informationsaustausch wählen. Das setzt allerdings voraus, daß er seine Bank ausdrücklich zur Mitteilung entsprechender Auskünfte ermächtigt (Art. 13 Abs. 1).

Nach dem Ablauf des Übergangszeitraums von sieben Jahren dürfen auch Belgien, Österreich und Luxemburg keine Quellensteuern mehr von ausländischen Anlegern erheben, sie nehmen dann ebenfalls am Informationsaustausch über Zinserträge teil.

9 Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses, ABI. 2002, Nr. C 48/55.

3.3 Richtlinie und deutsche Abgeltungssteuer

Die Möglichkeit, während einer Übergangszeit von sieben Jahren, eine Quellensteuer zu erheben, haben sich lediglich die Länder Belgien, Österreich und Luxemburg vorbehalten (Art. 11 Abs. 1). Tritt die Richtlinie in Kraft, ist es also Deutschland verwehrt, gegenüber Nichtansässigen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, d.h. Kapitalerträge aus Deutschland beziehen, eine Abgeltungssteuer zu erheben. Vielmehr ist die deutsche Finanzverwaltung gegenüber dem Wohnsitzstaat verpflichtet, die ihr nach Art. 8 übermittelten Informationen weiterzugeben (Art. 9). Dies führt, falls Deutschland eine Abgeltungssteuer für ansässige Steuerpflichtige erhebt, zu einer Ungleichbehandlung zwischen ansässigen und nichtansässigen Steuerpflichtigen, die Kapitalerträge von in Deutschland gelegenen Zahlstellen beziehen. Folgende Konstellationen sind denkbar: Fallbeispiel 1: A hat seinen Wohnsitz in Deutschland, B in Dänemark. Beide beziehen Kapitalerträge von einer deutschen Zahlstelle in Höhe von 1000. A zahlt hierauf eine 25 %-ige Abgeltungssteuer. Über die von B in Deutschland bezogenen Kapitalerträge gibt Deutschland die entsprechenden Informationen an die dänische Finanzverwaltung weiter. B muß den Betrag nach dem im Dänemark geltenden Steuerrecht zum für ihn geltenden Steuersatz versteuern (Abb. 1).

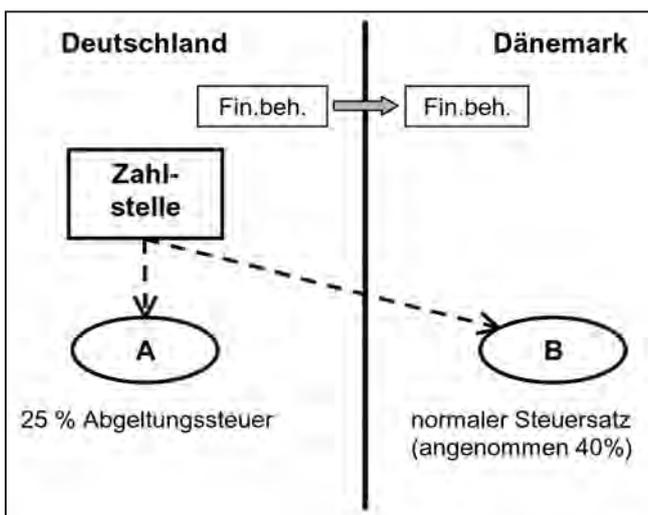


Abb. 1: Steuerliche Belastung in Fallbeispiel 1.

Fallbeispiel 2: A bezieht neben seinen Einkünften in Deutschland auch Kapitalerträge in Frankreich. Frankreich gibt nach der Richtlinie die Informationen an die deutsche Finanzverwaltung weiter, die sie der Einkommensteuer nach dem persönlichen Steuersatz unterwirft. Das deutsche Verfahrensrecht (§ 30a Abgabenordnung (AO)) wird nicht geändert (Abb. 2).

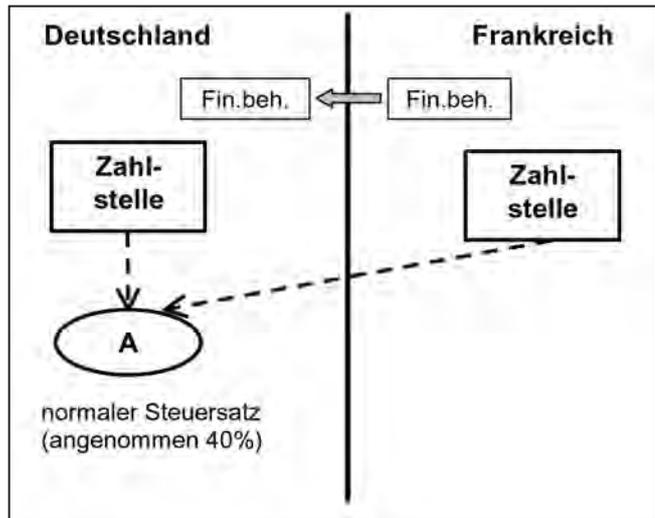


Abb. 2: Steuerliche Belastung in Fallbeispiel 2.

Fallbeispiel 3: A bezieht neben seinen Einkünften in Deutschland auch Kapitalerträge in Frankreich. Frankreich gibt nach der Richtlinie die Informationen an die deutsche Finanzverwaltung weiter. Inländische und ausländische Kapitalerträge werden der deutschen Abgeltungssteuer unterworfen (Abb. 3).

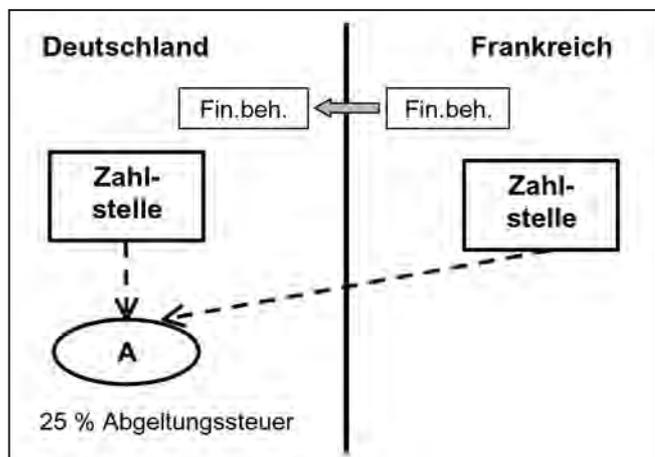


Abb. 3: Steuerliche Belastung in Fallbeispiel 3.

Die Richtlinie führt dazu, daß die Erhebung einer Quellensteuer wie einer Abgeltungssteuer auf in Deutschland ansässige Steuerpflichtige beschränkt bleibt. Dies kann zu einer steuerlichen Schlechterstellung der Nichtansässigen führen (Fallbeispiel 1), die aber europarechtlich unbeachtlich ist, da sie auf der Anwendung der ausländischen Rechtsordnung beruht. Ein Gebot gleicher steuerlicher Belastung in Europa gibt es nicht.¹⁰ Vielmehr führt die Anwendung des Europarechts immer nur zur sogenannten „Kästchengleichheit“, also zum Gebot, Steuerinländer und Steuerausländer innerhalb des nationalen Rechtsrahmens gleich zu behandeln (Gebot der Nichtdiskriminierung). In Fallbeispiel 1 werden A und B zwar nicht gleich behandelt. Dies beruht aber darauf, daß Deutschland aufgrund der Richtlinie seine Besteuerungsbefugnis gegenüber B nicht ausübt. Würde es sie ausüben, würde B ebenfalls der Abgeltungssteuer unterworfen werden.

Von Bedeutung ist aber ein anderer Aspekt: Eine Umsetzung der Zinsrichtlinie in innerdeutsches Recht würde eine Änderung von § 30a Abs. 2 AO erfordern, da diese Vorschrift einen regelmäßigen Informationsaustausch nicht zuläßt. Eine Änderung wäre aber in dem Umfang nötig, wie nach der Zinsrichtlinie Informationen über Zinszahlungen erfaßt und weitergegeben werden müssen (in Fallbeispiel 1 von Deutschland an Dänemark, vgl. Abb. 4). Betroffen wären also nur Zinszahlungen in ein anderes Mitgliedsland, nicht hingegen Zinszahlungen an inländische Bezieher von Kapitaleinkünften. Im Schrifttum wird diskutiert, ob eine solche partielle Aufhebung des sogenannten Bankgeheimnisses in Bezug auf Steuerausländer mit dem europäischen Primärrecht vereinbar wäre.¹¹ Zum einen könnte das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Art. 12 EG-Vertrag verletzt sein, weil Zinsempfänger mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat im Vergleich zu inländischen Empfängern hinsichtlich der Erfassungsintensität (lückenlose Informationsübermittlung) benachteiligt werden.

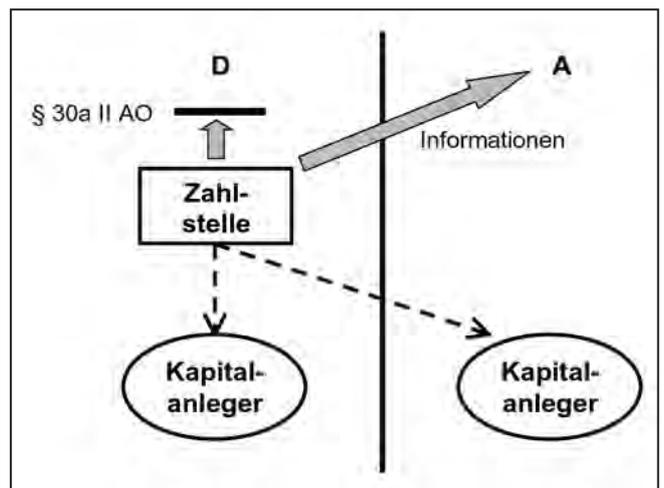


Abb. 4: Informationsübermittlung in Fallbeispiel 1.

Doch diese Bedenken überzeugen nicht. Jedem Mitgliedstaat steht es aus europarechtlicher Sicht frei, wie er die Zinseinkünfte der Steuerinländer in seinem Hoheitsgebiet erfassen möchte. Deshalb wird man bereits bezweifeln müssen, daß in einer Informationsweitergabe an das Ausland, die durch die EG-Richtlinie erzwungen wird und für die es aufgrund der im Inland bestehenden Abgeltungssteuer keine Notwendigkeit gibt, eine Diskriminierung liegt. Unabhängig davon wäre aber die Schlechterstellung europarechtlich gerechtfertigt¹², da sie auf unterschiedlichen rechtlichen Ausgangslagen beruht. Der Wohnsitzstaat hat keine rechtliche Möglichkeit, eigenständige hoheitliche Maßnahmen zu ergreifen, um die steuerliche Erfassung ausländischer Zinseinkünfte sicherzustellen. Er ist auf die Informationsübermittlung durch den Quellenstaat angewiesen. Der rechtfertigende Grund wäre also die Sicherung des Steueranspruchs des Wohnsitzstaates, die ja gerade durch die Richtlinie erreicht werden soll.

Hingegen würde die Abgeltungssteuer ein anderes Problem lösen, welches auftritt, wenn aufgrund der Richtlinie ein grenzüberschreitender Informationsaustausch eingeführt wird, im Inland aber das Verfahrensrecht unverändert bleibt (also § 30a AO nicht

10 Dazu Birk, Besteuerungsgleichheit in der Europäischen Union, Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft 19 (1996), S. 63 ff.

11 Erhardt-Rauch/Rauch, Ist der Schutz von Bankkunden nach § 30a AO auch künftig noch haltbar? Neue Wege bei

der europäischen Zinsbesteuerung, Deutsches Steuerrecht (DStR) 2002, S. 57.

12 Erhardt-Rauch/Rauch, Ist der Schutz von Bankkunden nach § 30a AO auch künftig noch haltbar? Neue Wege bei der europäischen Zinsbesteuerung, DStR 2002, S. 62.

angetastet wird). In diesem Fall würden nämlich Zinserträge aus dem Ausland aufgrund der Informationsübermittlung vollständig zum persönlichen Steuersatz erfaßt werden, während für Zinserträge aus dem Inland der Schutz des § 30a AO greift, diese also ohne entsprechende Deklaration regelmäßig nur mit der niedrigeren Kapitalertragsteuer (die keine Abgeltungssteuer ist) belegt wären (Fallbeispiel 2, vgl. Abb. 5).

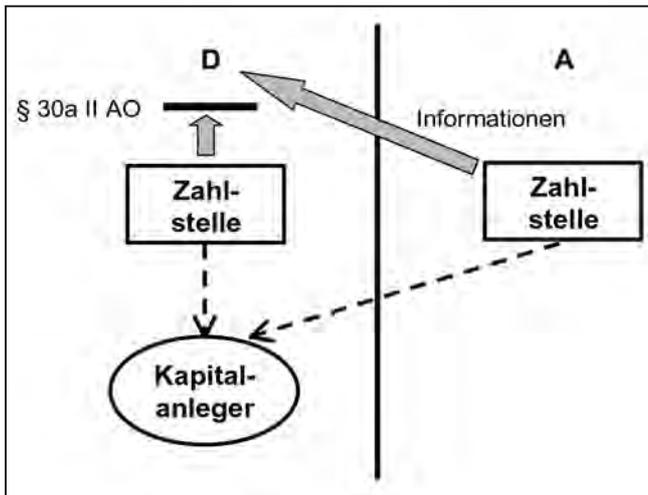


Abb. 5: Informationsübermittlung in Fallbeispiel 2.

Das sogenannte Bankgeheimnis würde also typischerweise dazu führen, daß die deutsche Finanzverwaltung hinsichtlich der Kapitalerträge inländischer Anleger nur dann ausreichende Informationen erlangt, wenn diese ihr Kapital im Ausland anlegen. Im Schrifttum wird hier ein Verstoß gegen die Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit gesehen¹³, was an dieser Stelle dahinstehen mag.¹⁴ Jedenfalls führt die Erhebung einer Abgeltungssteuer dazu, daß der deutsche Wohnsitzstaat Kapitalerträge stets gleichbehandelt, unabhängig davon, ob sie im Inland oder im Ausland erzielt werden (Fallbeispiel 3). Im Ergebnis steht die Richtlinie der Einführung einer Abgeltungssteuer nicht entgegen, soweit rein inländische Sachverhalte betroffen sind, da diese nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Dem-

13 Erhardt-Rauch/Rauch, Ist der Schutz von Bankkunden nach § 30a AO auch künftig noch haltbar? Neue Wege bei der europäischen Zinsbesteuerung, DStR 2002, S. 63.

14 Im Ergebnis kann diese Ansicht nicht überzeugen, da die beeinträchtigende Wirkung nicht in einer Maßnahme des

entsprechend wird in Art. 17 des Richtlinien-Entwurfs auch klargestellt, daß die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, gemäß ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder Doppelbesteuerungsabkommen Quellensteuern zu erheben.

Aber auch soweit ausländische Sachverhalte betroffen sind, die aber aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herausfallen, wäre die Erhebung einer Quellensteuer bzw. Abgeltungssteuer möglich. Das heißt, daß auch Erträge, die nicht unter die Definition der Zinszahlung in Art. 6 fallen, also z.B. Erträge aus sogenannten Finanzinnovationen oder Erträge aus Produkten der Versicherungsbranche, von einer nationalen Quellensteuer erfaßt werden könnten. Ebenso kann eine Quellensteuer auf Erträge erhoben werden, die nicht an wirtschaftliche Eigentümer im Sinne von Art. 2 der Richtlinie, also z.B. Kapitalgesellschaften, gezahlt werden.

Erhebt Deutschland allerdings eine Abgeltungssteuer für Erträge, die nicht unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, dann muß darauf geachtet werden, daß inländische Kapitalanleger nicht insoweit diskriminiert werden, als sie von einer ausländischen Zahlstelle Zinszahlungen erhalten.

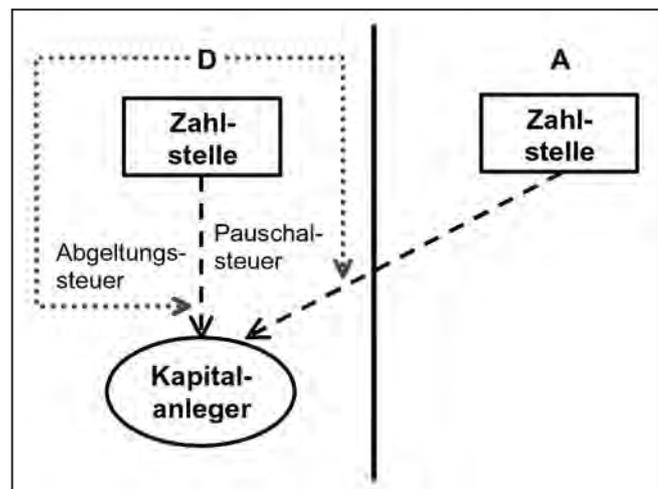


Abb. 6: Primärrechtskonforme Belastung ausländischer Kapitalerträge.

deutschen Gesetzgebers liegt, sondern darin, daß die Mitgliedstaaten der deutschen Finanzverwaltung Informationen liefern. Diese Informationsübermittlung ist aber keine Maßnahme (oder Folge) der deutschen Gesetzgebung, sondern eine Maßnahme der Mitgliedstaaten.

15 Dazu oben Fn. 8.

Obwohl also in diesem Fall Informationen aus dem ausländischen Mitgliedstaat über die Zinszahlungen an die deutsche Finanzverwaltung gelangen, dürfte Deutschland diese Zahlungen nicht in die Einkommensteuerveranlagung einbeziehen, sondern müßte sie aus Gründen der Kapitalverkehrsfreiheit ebenso wie die inländischen Zinszahlungen der (günstigeren) Abgeltungssteuer unterwerfen (Abb.

6). Dieses Ergebnis hat aber nichts mit der Zinsrichtlinie zu tun, sondern ergibt sich allein aus dem Primärrecht. Es entspricht der Auffassung des Generalanwalts, die dieser in der Rechtssache Schmidt in seinem Schlußantrag geäußert hat¹⁵: Die Beschränkung der Abgeltungssteuer auf bloße Inlandssachverhalte (Inlandsdividenden) steht mit der Kapitalverkehrsfreiheit nicht im Einklang.

Die Abgeltungssteuer – Ein erster Schritt in Richtung konsumorientierter Einkommensbesteuerung

Manfred J.M. Neumann

Für die Einführung einer Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge sprechen eine Reihe von Vorzügen. Weil die Steuer an der Quelle zugreift, werden die Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung verringert. Es bedarf keiner flächendeckenden Ausforschung der Bankgeschäfte der Bürger. Zugleich erspart die mit der Abgeltungssteuer einhergehende Steuervereinfachung der Finanzverwaltung wie den Bürgern Kosten der Steuererhebung. Ökonomisch gesehen ist von weit größerer Bedeutung, daß mit der Einführung einer Abgeltungssteuer die marginale und die durchschnittliche Steuerbelastung von Kapitalerträgen verringert werden kann. Davon sind günstige Wirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung und damit auf die Entwicklung von Sozialprodukt und Beschäftigung zu erwarten.

Weil mit einer moderaten Abgeltungssteuer eine Senkung der Steuerbelastung von Kapitalerträgen verbunden ist, kann sie als ein erster Schritt in Richtung des Übergangs zu einer generell konsumorientierten Besteuerung des Einkommens verstanden werden. Im Unterschied zur heutigen Einkommensbesteuerung würde eine Konsumorientierung der Einkommensteuer bedeuten, daß nur jener Teil des Einkommens besteuert wird, der unmittelbar in den gegenwärtigen Konsum fließt. Konkret blieben bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens entweder die Zuführungen von Einkommen zur Ersparnis außer Ansatz (sparbereinigte Einkommensteuer) oder, äquivalent, die Kapitaleinkünfte, und zwar bis zur Höhe einer risikofreien Verzinsung (zinsbereinigte Einkommensteuer). Der Kronberger Kreis (1996) hatte sich mit den Vorschlägen von Rose (1994) und anderen Ökonomen eingehend auseinandergesetzt und vertritt seitdem als Grundansatz die Besteuerung des zinsbereinigten Einkommens.

Die heutige Form der Einkommensbesteuerung verletzt in besonderem Maße das Neutralitätsgebot. Neutralität der Besteuerung verlangt, daß Steuern – wenn man von spezifischen Lenkungssteuern absieht – die wirtschaftlichen Entscheidungen der Unternehmen und der privaten Haushalte unbeeinflusst lassen sollen. Eine spezielle negative Eigenschaft der heutigen Einkommensteuer ist das Fehlen intertemporaler Neutralität. Im Unterschied zu einer allgemeinen Konsumsteuer, wie beispielsweise der Mehrwertsteuer, verzerrt die Einkommensteuer die Entscheidung des Bürgers über die Aufteilung seines gegenwärtigen Einkommens auf heutigen Konsum und auf Sparen, das Konsum in der Zukunft ermöglicht. Weil der Bürger seine Ersparnis aus versteuertem Einkommen finanziert und die darauf erzielten Zinsen ebenfalls versteuern muß, senkt die Einkommensteuer mit dieser doppelten Besteuerung die auf die Ersparnis zu erzielende Nettoendite. Das ist nichts anderes als eine Senkung des relativen Preises des gegenwärtigen Konsums im Verhältnis zu zukünftigem Konsum. Um Professor Wenger¹ zu zitieren, das ist so, als ob man das durch Marktpreise bestimmte Austauschverhältnis zwischen Äpfeln und Birnen durch eine Sondersteuer auf Äpfel zugunsten des Birnenverzehr verzerrte.

Die Einkommensteuer wirkt unter intertemporalem Aspekt wie eine Lenkungssteuer. Mit der Besteuerung der Zinserträge begünstigt der Staat den sofortigen Konsum von Einkommen, er schwächt also den Anreiz zu sparen. Das ist eine steuerliche Willkür, die freilich kaum beabsichtigt sein dürfte. Jedenfalls sollte es als pervers erscheinen, wenn

1 „Steuerpläne ein Stück aus dem rot-grünen Tollhaus“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9. November 2002, S. 23. Vgl. beispielsweise Schön (2001, 124).

der Staat die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung durch steuerliche Diskriminierung bewußt unterminieren würde. Schließlich hat fast jedermann inzwischen erkannt, daß das im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung versprochene Niveau der Alterseinkünfte angesichts der absehbaren demographischen Verschiebungen nicht aufrechterhalten werden kann, und zwar unabhängig davon, ob man jetzt eine Rentenerhöhung aussetzt oder den Beitragssatz auf 19,5 Prozent erhöht. Die Ökonomen sind sich einig, daß es ohne eine wesentliche Verstärkung der kapitalgedeckten Vorsorge von dem Jahr 2010 an zu einer zunehmenden Absenkung des Rentenniveaus kommen wird.

Die negative Wirkung der heutigen Einkommensteuer auf die Kapitalbildung wird noch verstärkt, weil bekanntlich nominale anstatt realer Zinserträge besteuert werden (Kronberger Kreis 2000). Mit der Besteuerung des im nominalen Zinsertrag enthaltenen Inflationsausgleichs – der ökonomisch gesehen ungeschmälert erhalten werden muß, damit die inflationsbedingte Abnahme des Realwerts der angelegten Mittel ausgeglichen wird – verringert die Einkommensteuer den verbleibenden realen Zinsertrag zusätzlich, und zwar um so stärker, je höher die Inflationsrate ist. Sie verzerrt damit die Konsum-Spar-Entscheidung um so mehr zu Lasten der Zukunft.

Die fehlende intertemporale Neutralität, um die es hier geht, läßt sich in die Einkommensbesteuerung einfügen, indem das Prinzip der Konsumorientierung eingeführt wird. Eine einfach zu handhabende Form der Konsumorientierung ist die Zinsbereinigung der Einkommen. Das zu versteuernde Einkommen wird daher ermittelt, indem vom Bruttoeinkommen die Zinseinkünfte abgezogen werden. Grundsätzlich sind die Zinseinkünfte allerdings nicht in voller Höhe abzuziehen, denn die Konsum-Spar-Entscheidungen richten sich nicht an den im Kapitalmarkt realisierten Renditen aus – die ja auch Risikoprämien für die Übernahme spezieller Risiken enthalten –, sondern an dem in diesen Renditen enthaltenen, also geringer anzusetzenden risikofreien Zinssatz. Man kann die Kategorie des risikofreien Zinssatzes durch den marktüblichen Zinssatz konkretisieren.

Eine Zinsbereinigung der Einkommen müßte flankiert werden von einer Zinsbereinigung der Unternehmensgewinne, weil die Anlage von Ersparnissen in Eigenkapital nicht diskriminiert werden darf gegenüber der Anlage in Fremdkapital. Andernfalls müßte mit einer Anpassung der Volkswirtschaft auf einen niedrigeren Investitionspfad gerechnet werden. Ganz entsprechend der Zinsbereinigung wäre bei der Besteuerung der Gewinne eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals als Betriebsausgabe vorweg abzuziehen. Das würde bedeuten, daß Gewinne insoweit besteuert werden, als sie die marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals übersteigen.

Die Steuerfreiheit von Zinsen in Höhe des risikofreien Zinssatzes würde die bisherige Diskriminierung von Investitionen zugunsten gegenwärtigen Konsums aufheben. Eine Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge mit moderatem Steuersatz kann als ein erster Schritt in diese Richtung verstanden werden, weil sie damit beginnt, Kapitalerträge steuerlich zu entlasten (Kronberger Kreis 2000; Neumann 2001). Weitere Entlastungen können zu späteren Zeitpunkten ohne besondere Schwierigkeiten vorgenommen werden, weil lediglich der Steuersatz zu reduzieren ist. Die Abgeltungssteuer behandelt alle Steuerpflichtigen gleich, indem sie gleich abweicht von dem unter dem Neutralitätsgebot angemessenen Satz von Null.

Von juristischer Seite ist gegen die Konsumorientierung der Einkommensteuer eingewandt worden, sie stehe in systematischem Widerspruch zu dem Gedanken der Steuer als einer unspezifischen Gegenleistung für die Bereitstellung öffentlicher Güter. Denn diese öffentlichen Güter würden von den Bürgern bereits während ihrer Erwerbsphase in Anspruch genommen, der Staat müsse dann aber zumindest zum Teil auf erst später erfolgenden Konsum warten, er trete insoweit also in Vorleistung.² Bei der zinsbereinigten Einkommensteuer – und daher bei der Abgeltungssteuer – ist das aber nicht der Fall. Denn hier wird die Ersparnis aus versteuertem Einkommen finanziert, insoweit tritt also der Bürger in Vorleistung, nicht der Staat.

2 Vgl. beispielsweise Schön (2001, 124).

Schließlich: Die Einführung einer Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge würde zu dem Ziel einer Vereinfachung des Steuersystems beitragen. Darauf soll hier nicht weiter eingegangen werden. Lediglich zur Höhe des Steuersatzes seien zwei Bemerkungen angebracht. Da der Steuersatz der Körperschaftsteuer derzeit 25 Prozent beträgt, würde die Wahl dieses Satzes für die Abgeltungssteuer eine Differenzierung der Gewinne in Standard- und Übergewinne bei den Kapitalgesellschaften überflüssig machen. Das wäre ein Vorteil, wobei das krückenartige Halbeinkünfteverfahren aufzuheben wäre. Dieser Vorteil ist allerdings nicht hoch zu veranschlagen, wenn man die Einführung einer Abgeltungssteuer als einen ersten Schritt in Richtung einer vollständigen Steuerentlastung normaler Kapitalerträge begreift. Dann liegt es näher, schon anfangs einen niedrigeren Satz, etwa 20 Prozent, zu wählen. In diesem Fall dürfte es sich vertreten lassen, daß die Besteuerung abschließend ist, also auch für Bezieher geringer Einkommen kein Anrechnungsverfahren vorgesehen wird. Allerdings ist zu bedenken, daß ein niedriger Steuersatz die Fremdfinanzierung zulasten der Eigenfinanzierung begünstigen würde, sofern die Abgeltungssteuer nicht auf alle Arten von

Kapitalerträgen erstreckt wird. Um neue allokativen Schäden zu vermeiden, sollte die Abgeltungssteuer deshalb nicht einfach als eine Besteuerung von Zinseinkünften, sondern als grundlegende Besteuerung aller Kapitaleinkünfte eingeführt werden.

Literatur

- Kronberger Kreis* (1996): Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt, Band 30. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- Kronberger Kreis* (2000): Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen, Band 37. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- Neumann, Manfred J.M.* (2001): Standortbestimmung aus ökonomischer Sicht. In: Kirchhof, Paul / Neumann, Manfred J.M. (Hg.). Freiheit, Gleichheit, Effizienz, Ökonomische und verfassungsrechtliche Grundlagen der Steuergesetzgebung. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, 23–33.
- Rose, Manfred* (1994): Ein einfaches Steuersystem für Deutschland, Wirtschaftsdienst Nr. 8, 423–432.
- Schön, Wolfgang* (2001): Schlußfolgerungen aus juristischer Sicht. In: Kirchhof, Paul / Neumann, Manfred J.M. (Hg.). Freiheit, Gleichheit, Effizienz, Ökonomische und verfassungsrechtliche Grundlagen der Steuergesetzgebung. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, 121–127.

Eckwerte einer Abgeltungssteuer für Deutschland

Peter Bareis

1 Einführung

Die von dem damaligen Bundesfinanzminister eingesetzte Einkommensteuer-Kommission konstituierte sich neun Jahre vor der Tagung der Stiftung Marktwirtschaft zur Abgeltungssteuer, nämlich am 11.11.1993. Ein Jahr später, am 8.11.1994, überreichte sie dem Finanzminister in Bonn ihren Bericht. Danach, so wird kolportiert, waren sofort Jecken bei ihm, um sich gegen den Vorschlag der Kommission zu wenden, Ausgaben für Freizeitvereine steuerlich nicht mehr für abziehbar zu erklären.

Ganz so eindeutig wie die Aussagen zur steuerlichen Abzugsfähigkeit dieser Ausgaben waren die Empfehlungen der Einkommensteuer-Kommission zur Zinsbesteuerung damals nicht.¹ Die Kommission hat sich zwar gegen eine Konsumausgabensteuer oder entsprechende Vorschläge ausgesprochen, sich aber mit einer relativen Abgeltungssteuer angefreundet. Daß dies heute noch eine sinnvolle Lösung ist, bezweifle ich, weil sich die Rahmenbedingungen besonders durch das Halbeinkünfteverfahren und den Wegfall der Vermögensteuer drastisch verändert haben und weil nach den Plänen der Koalition² weitere fragwürdige Detailänderungen folgen sollen.

2 Zur Rechtfertigung einer Abgeltungssteuer

Wer für eine Konsumausgabensteuer im Gewande der Einkommensteuer plädiert, verlangt im Ergebnis eine völlige Steuerfreistellung der (durchschnittlichen, normalen) Kapitalerträge („zinsbereinigte Einkommensteuer“³, „Einfachsteuer“⁴). Diese Forderung erhebe ich nicht. Deshalb muß ich vor der Erwartung warnen, daß ich ein überzeugendes Konzept für eine gegenüber dem Spitzensatz der Einkommensteuer wesentlich ermäßigte Abgeltungssteuer liefern werde. Zinsen sind nach dem von mir favorisierten Konzept realisierte Reinvermögenszugänge eines Individuums und daher bei diesem Individuum ebenso wie andere Reinvermögenszugänge normal zu besteuern. Aus dieser Sicht kann eine evtl. niedrigere Besteuerung von „Kapitalerträgen“ systematisch nicht begründet werden.

Wer dagegen für eine Konsumausgabensteuer plädiert, für den ist eine Abgeltungssteuer „ein Schritt auf dem Weg dorthin“ (Kronberger Kreis 2000). Das Bundesverfassungsgericht⁵ hält die Auffassung, daß Zinsen Einkünfte sind, zumindest nicht für abwegig, weshalb eine Abgeltungssteuer auch von diesem Standpunkt aus beleuchtet werden muß.

1 These 10 der Einkommensteuer-Kommission (1995).

2 Entwurf des Steuervergünstigungsabbaugesetz (StVergAbG).

3 Stellvertretend sei auf die Vorschläge der sogenannten KNS-Gruppe verwiesen. Vgl. Smekal/Sendlhofer/Winner (1999), Rose (1991).

4 Rose (2002).

5 Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27.06.1991, 2 BvR 1493/89, Bundessteuerblatt (BStBl.) II 1991, S. 654. Der Bundesfinanzhof (BFH) hält die Zinsbesteuerung ebenfalls nicht für verfassungswidrig. Urteil des BFH vom 18.02.1997 VIII R 33/95, BStBl. II 1997, S. 499 und vom 15.12.1998 VIII R 6/98, BStBl. II

„Eckwerte“ stecken ein Gebiet ab. Das Ergebnis der Analyse hängt nicht nur von der Grundwertung, sondern auch davon ab, welche Rahmenbedingungen man als unveränderbar ansieht. Das kann je nach Standpunkt variieren. Insofern kann ich nur bedingte Aussagen treffen und werde mich auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer beschränken.

Hätten wir eine wesentlich niedrigere Staatsquote⁶ und wesentlich niedrigere Steuersätze, wäre das Thema weniger problematisch. So besteht wohl Konsens darüber, daß der Spitzensatz bei der Einkommensteuer weiter gesenkt werden muß. Ich halte die vom „Karlsruher Entwurf“ (Kirchhof 2001) angestrebte Höchstgrenze von 35% für ein erstrebenswertes Ziel. Das bedeutet, daß auch Arbeitseinkünfte nicht höher besteuert werden sollten.

Könnte eine Abgeltungssteuer eine Vorreiterrolle für eine allgemeine Senkung der Steuersätze spielen und wäre dies hinreichend wahrscheinlich, könnte ich mich dieser Forderung anschließen.

Mit niedrigeren allgemeinen Steuersätzen unter Beseitigung der differenzierenden Ausnahmetatbestände könnte die Staatsquote gemindert werden. Dann wären sowohl das Ziel der Vereinfachung als auch das Ziel einer Eindämmung des staatlichen Dirigismus erreicht. Insofern könnte die Forderung nach einer Abgeltungssteuer einen zusätzlichen Druck hin zu einer allgemeinen Senkung der Steuersätze bewirken. Dies war auch der Grundgedanke der These 10 der Einkommensteuer-Kommission (1995). Heute bin ich skeptischer, was die Tragfähigkeit eines solchen Konzeptes anlangt. Heute muß auch berücksichtigt werden, daß die damals noch erhobene Vermögensteuer – eine ungerechtfertigte Zusatzbelastung der Kapitalerträge – entfallen ist,

ohne daß die Stimmen verstummt sind, die ihre Wiedereinführung fordern (was ich für völlig indiskutabel halte).⁷

Pragmatische Gesichtspunkte von einigem Gewicht könnten vielleicht für eine Abgeltungssteuer auch dann sprechen, wenn eigentlich eine umfassende Einkommensteuer als Ideal angesehen wird. Die vielfältigen Erfahrungen bei Ankündigungen von Zinsabschlag- und Kapitalertragsteuer zeigen, daß auch Deutschland nicht in der Lage ist, „scheues“ Kapital ohne wirtschaftliche Schäden „einzusperren“. Es besteht insoweit ein Steuerwettbewerb, der zu ermäßigten Steuersätzen auf Kapitaleinkünfte veranlassen könnte. Die Tatsache, daß Kapitaleinkünfte nicht immer voll besteuert werden – z.B. Kapitallebensversicherungen oder Arbeitnehmersparen (§ 19a Einkommenssteuergesetz EStG) – oder daß bei Kapitaleinkünften, die nicht zu den Gewinneinkünften gerechnet werden, nur die „Früchte“, grundsätzlich aber keine Substanzgewinne (Veräußerungsgewinne) besteuert werden, daß schließlich Freibeträge gewährt werden, verdeutlicht, daß die hohe „normale“ Grenzsteuerlast den Gesetzgeber zu Ausnahmeregelungen veranlaßt hat.

Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß dies in ebenso beachtlichem Ausmaß auch bei Arbeitseinkünften der Fall ist, wenn man sich den Katalog des § 3 EStG und die sonstigen Steuererleichterungen (§§ 3b, 9a Nr. 1, 19a EStG, auch Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte) ansieht.

Die Forderung des Bundesverfassungsgerichts⁹, den staatlichen Steueranspruch tatsächlich durchzusetzen, ist mit zunehmender Höhe der Steuersätze immer schwieriger zu erfüllen. Ausweichreaktionen beschränken sich jedoch keineswegs nur

1999, S. 138. Beide Urteile beziehen sich auf die Verfassungsmäßigkeit der Zinsbesteuerung im Veranlagungszeitraum 1993. Hierzu auch ausführlich Risto/Julius (2002).

6 Im Jahre 2001 betrug die Staatsquote (Gesamtausgaben des Staates in % des BIP) 48,3 %. Quelle: www.destatis.de/basis/d/fist/fist027.htm

7 „Gabriel und Steinbrück treiben Plan für Vermögensteuer voran“, Süddeutsche Zeitung vom 27.11.2002; „Union uneinig über Vermögensteuer“, Financial Times Deutschland vom 26.11.2002.

8 Eine Beurteilung der Ausweichreaktionen durch die Einführung der Zinsabschlagsteuer zum 01.01.1993 findet sich in Deutsche Bundesbank (1994). Empirische Befunde zur Quellenbesteuerung von 1987 finden sich bei Wenger (1990).

9 BVerfG E vom 27.06.2001, 2 BvR 1493/89, BStBl. II 2001, S. 16.

10 Hierzu ausführlich Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (2001).

11 Auch die Vertreter einer konsumorientierten Besteuerung sprechen sich hierfür aus. Siehe hierzu Fußnote 3.

auf Kapitaleinkünfte. Auch die Schattenwirtschaft wächst mit wachsenden Steuersätzen.¹⁰ Es müssten also durch die Rückführung von Fluchtkapital so hohe Einnahmen erzielt werden, daß deshalb auch die übrigen Einkünfte niedriger besteuert werden können. Ob dieser Beweis gelingt und ob die Reaktionen der Arbeitnehmer und Gewerkschaften dies nicht konterkarieren, ist unklar.

3 Zur Ausgestaltung einer Abgeltungssteuer

Es ist nicht selbstverständlich, was unter „Erträgen aus Kapital“ zu verstehen sein soll. Dazu wäre zunächst eine allgemein akzeptierte Definition des Kapitalbegriffs notwendig. Eine einwandfreie und allgemein akzeptierte Differenzierung zwischen Erträgen aus Arbeits- und solchen aus Kapitaleinkommen ist meines Erachtens nicht möglich. Unklar ist deshalb, ob unter eine Abgeltungssteuer – neben den Kapitalerträgen nach § 20 EStG – zum Beispiel auch der ganze Gewinn oder ein Teil des Gewinns eines Einzelgewerbetreibenden fallen sollten. Dies wäre meines Erachtens folgerichtig.¹¹

Doch auch die Frage, ob z.B. ein Beamter, dem sein Dienstherr eine Pensionszusage nach dem „Alimentationsprinzip“ versprochen hat, in Höhe des in der Aktivenzeit entgangenen Arbeitseinkommens rechnerisch für das Leibrentenversprechen „gespart“ hat, wird teilweise bejaht.¹² Insoweit müsste die Rente als „Kapitalertrag“ anzusehen sein. So weit sollte der Begriff wohl nicht ausgedehnt werden.

Es muß daher auf die inhaltliche Abgrenzung in § 20 EStG zurückgegriffen und es kann formal an die Kapitalertragsteuer angeknüpft werden. Ob und inwieweit die Früchte des Kapitaleinsatzes bei den übrigen Einkünften abgrenzbar sind, ist fraglich. Unter Umständen muß zusätzlich zwischen freiwilligem und erzwungenem Konsumverzicht unterschieden werden.

In manchen Fällen ist unklar, ob es sich überhaupt um „steuerbare“ Einkünfte handelt. So sind Lotto-

gewinne nach geltendem Recht keine Einkünfte. Die Abgrenzung der Steuerbarkeit nach den Kriterien der fehlenden Überschusserzielungsabsicht oder der Liebhaberei dürfte nur unvollkommen gelingen.¹³ Auch muß hier folgerichtig verfahren werden. Wird die Besteuerung auf die Erträge beschränkt, dürfen in die Totalerfolgsermittlung für die Prüfung der Einkunftserzielungsabsicht keine Substanzgewinne einbezogen werden.

Selbst wenn der Kapitalbegriff definatorisch befriedigend abgrenzbar wäre, kann die Abgeltungssteuer kaum auf laufende Erträge beschränkt bleiben, da sich diese in vielen Fällen nicht eindeutig von Substanzgewinnen unterscheiden lassen. Eine Abgeltungssteuer muß deshalb nach der Reinvermögenszugangstheorie erhoben werden, das heißt es sind auch Substanzgewinne als abgeltungspflichtig zu betrachten (Beispiel: § 20 Abs. 1 Nr. 4 Satz 2 EStG: keine nachgewiesene Emissionsrendite). Sollten die Koalitionsbeschlüsse Gesetz werden, kann erst recht nicht mehr auf die Quellenstheorie Bezug genommen werden.¹⁴

Interpretiert man die direkte Progressionszone des Steuertarifs als Umverteilung zugunsten einkommensschwacher Steuersubjekte, die unbedingt für alle Einkünfte zu gewähren ist, so muß man für eine relative Abgeltungssteuer plädieren. Wer einen geringeren Differenzsteuersatz als den Abgeltungssatz aufweist, darf die abgeltungspflichtigen Einkünfte in die Steuerveranlagung einbeziehen.¹⁵

Juristische Personen, besonders Kapitalgesellschaften, haben keine eigene Leistungsfähigkeit. Eine wie auch immer geartete Körperschaftsteuer kann daher nur Abgeltungs- oder Vorauszahlungssteuer für die Einkommensteuer sein. Hier zeigt sich bei der geltenden definitiven Körperschaftsteuer ein besonderes Problem. Die gegenwärtige Vorbelastung beträgt bereits mehr als 35 %, werden Gewinnrücklagen aus der Zeit vor dem Systemwechsel ausgeschüttet, wegen der faktischen Definitivsteuer von 30% noch wesentlich mehr. Denn es muß auch die Gewerbebeitragsteuer in die Belastungsrechnung einbezogen werden, da sie faktisch zur Sonder-

12 So Wagner (1999; 2000).

13 Ausführlich hierzu beispielsweise Fischer (1999).

14 Der Entwurf des StVergAbG sieht eine Ausdehnung der Besteuerung privater Veräußerungsgeschäfte vor.

15 So geschehen in Belgien, Frankreich, Österreich und

steuer für Kapitalgesellschaften geworden ist. Beträgt daher der Abgeltungssteuersatz weniger als 40 %, so darf auf Gewinnausschüttungen und Dividenden inländischer Kapitalgesellschaften keine Abgeltungssteuer mehr erhoben werden, denn die Definitivbelastung liegt bereits bei oder über diesem Satz.

Wird so verfahren, dann stellt sich in aller Schärfe die Frage, wie bei gewerblichen Personenunternehmen, bei Land- und Forstwirten und bei Selbständigen, aber auch bei Vermietern verfahren werden soll. Denn in allen diesen Fällen ist Kapital für diese Tätigkeiten bereitgestellt, dessen „Verzinsung“ mit niedriger Abgeltungssteuer belegt werden müßte. Die Frage, wie bei Verlusten zu verfahren ist, kann ich nicht befriedigend beantworten: Muß dann unterstellt werden, daß ein positiver Kapitalertrag vorhanden ist, der trotz Gesamtverlust mit Abgeltungssteuer zu belegen ist?

Eine definitive Abgeltungssteuer führt, soweit der Veräußerungspreis – z.B. bei einer Aktie – bereits auf der Ebene der Kapitalgesellschaft mit Definitivsteuer belegte Erträge vergütet, zu einer Doppelbesteuerung des Veräußerers, da neben dem Kaufpreisaufschlag in Höhe der Definitivbelastung der Veräußerungsgewinn der Aktien oder GmbH-Anteile zusätzlich steuerpflichtig ist. Wird die Körperschaftsteuer nach geltendem Recht als Abgeltungssteuer für die Einkommensteuer betrachtet – was meines Erachtens bei Einführung einer Abgeltungssteuer zwingend ist – und sollen Anteilsgewinne und -verluste generell steuerpflichtig werden, sehe ich auch hierfür keine zufriedenstellende Lösung.

Bei einer Abgeltungssteuer ist das Problem des Abzugs von Betriebsausgaben oder Werbungskosten zu lösen. Hier darf nicht der Fehler bei der Körperschaftsteuer wiederholt werden, wonach Betriebsausgaben oder Werbungskosten als nicht abziehbar erklärt werden, wenn sie mit „steuerfreien Einnahmen“ im Zusammenhang stehen. Betrachtet man die Körperschaft- und Gewerbeertragsteuer der Kapitalgesellschaft als Abgeltungssteuer für die Anteilseigner, dann beziehen diese zwar formalrechtlich „steuerfreie Einkünfte“. Diese Einkünfte sind aber bereits mit Abgeltungssteuer von über 35 % belegt. Diese muß den Anteilseignern zugerechnet werden. Ihre damit zusammenhängenden Werbungskosten oder Betriebsausgaben müssen folglich voll abziehbar sein.

Der Abgeltungssteuersatz sollte für alle Kapitaleinkünfte dieselbe Höhe haben. Die feinsortierten Unterscheidungen beim geltenden Kapitalertragsteuerabzug sind nicht begründbar.¹⁶

Sollte erwogen werden, wegen des internationalen Steuerwettbewerbs einen niedrigeren Satz als den für 2005 in Aussicht genommenen Spitzensatz der Einkommensteuer von 42% für die Abgeltungssteuer zu wählen, so muß dies meines Erachtens nach den derzeitigen Rahmenbedingungen vom Gesetzgeber als gezielte Lenkungsmaßnahme zur Förderung von Investitionen sehr genau begründet werden.¹⁷ Sonst stellt sich mit aller Schärfe die Frage nach der Gleichmäßigkeit im Vergleich mit den Einkünften, die nicht unter die Abgeltungssteuer fallen.

4 Fazit

Der Druck auf die Politik, generell die Grenzsatzsätze bei der Einkommensteuer zu senken, muß nicht nur für Kapitaleinkünfte aufrecht erhalten bleiben. Ob die Forderung nach einer ermäßigten Abgeltungssteuer für Kapitaleinkünfte diesen Druck erhöht, ist nach der Einführung des unsystematischen Halbeinkünfteverfahrens und dem nun bekannt gewordenen Inhalt der sogenannten „Giftliste“ des Bundesfinanzministeriums sehr fraglich. Der Grundsatz der Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit wird in der Praxis immer stärker vom Grundsatz der Beliebigkeit verdrängt.

Portugal. Siehe vertiefend Jacobs (2002, 123).

16 § 43a EStG unterscheidet fünf Abschlusssätze zwischen 35 % und 10 %.

17 Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 6.3.2002, 2 BvL 17/99, BStBl. 2002 II, S. 618, in seinem zweiten Leitsatz besonders hervorgehoben: „Sollten nichtfiskalische Förderungs- und Lenkungsziele den rechtfertigenden Grund für steuerliche Vergünstigungen bilden, so ist neben einer erkennbaren Entscheidung des Gesetzgebers auch ein Mindestmaß an zweckgerechter Ausgestaltung des Vergünstigungstatbestandes erforderlich.“ Fleißig (2000) gibt einen Überblick zur Zinsbesteuerung ausgewählter EU-Mitgliedstaaten und der Schweiz. Ein Kurzüberblick findet sich bei Hofmann (2002).

Literaturverzeichnis

- Deutsche Bundesbank* (1994). Monatsbericht Januar. Frankfurt/Main: Deutsche Bundesbank.
- Einkommensteuer-Kommission*. (1995). Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer. Bonn: Bundesministerium der Finanzen.
- Fischer, Gerd*. (1999). ABC - L5, Lotterie, Preise, Wetten, sonstige Leistungen, in: Karl-Friedrich Peter (Hg.). ABC der abzugsfähigen/nichtabzugsfähigen Ausgaben, in: Neue Wirtschafts-Briefe Fach 3c, S. 5300–5301.
- Fleißig, Eva*. (2000). Die Harmonisierung der Zinsbesteuerung in der EU: eine Analyse unter rechtsvergleichender Berücksichtigung der Besteuerung in Deutschland, Österreich, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg und der Schweiz, Köln: Josef Eul.
- Hofmann, Norbert* (2002): Zinsbesteuerung in Europa, in: Datenverarbeitung, Steuer, Wirtschaft, Recht, S. 127–128.
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung* (2001). Schattenwirtschaft in Deutschland: Fluch oder Segen? Mitteilungen 4/2001. Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung.
- Jacobs, Otto H.* (2002). Internationale Unternehmensbesteuerung, 5. Auflage. München: Beck.
- Kirchhof, Paul* (2001). Karlsruher Entwurf zur Reform des Einkommensteuergesetzes, Heidelberg: C.F.Müller Verlag.
- Kronberger Kreis* (2000). Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- Risto, Ulrich / Julius, Jürgen* (2002). Die Verfassungswidrigkeit der Zinsbesteuerung. Der Betrieb, Beilage Nr. 4 zu Heft 17, S. 1–11.
- Rose, Manfred* (Hg.). (1991). Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems. Heidelberg: Springer-Verlag.
- Rose, Manfred* (2002). Einfachsteuer. Heidelberg: Internetpräsentation, abrufbar unter www.einfachsteuer.de.
- Smekal, Christian / Sendlhofer, Rupert / Winner, Hannes* (Hg.). (1999). Einkommen versus Konsum: Ansatzpunkte zur Steuerreformdiskussion, Heidelberg: Physica.
- Wagner, Franz W.* (1999). Die Integration einer Abgeltungssteuer in das Steuersystem – Ökonomische Analyse der Kapitaleinkommensbesteuerung in Deutschland und der EU. Der Betrieb 1999, S. 1520–1528.
- Wagner, Franz W.* (2000). Zinsbesteuerung in Form einer definitiven Abgeltungssteuer? in: Mayer, Horst (Hg.). Unternehmensbesteuerung – Perspektiven der Besteuerung. Stuttgart: Richard Boorberg, S. 81–96.
- Wenger, Ekkehard* (1990). Das Quellensteuerexperiment von 1987. Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft, S. 177–190.

Rückführung von Fluchtkapital

Rückführung von Fluchtkapital als Voraussetzung für den fiskalischen Erfolg einer Abgeltungssteuer?

1 Einleitung

„Es ist besser, wenn Geld in Leipzig arbeitet als wenn es in Liechtenstein auf Banken rumliegt. Das ist das Prinzip, um das es geht.“¹ Mit dieser Bemerkung schreckte Bundeskanzler Schröder im August diesen Jahres im Zusammenhang mit der Diskussion um den „Job-Floater“ der Hartz-Kommission seinen Finanzminister auf. Dieser lehnte den Vorschlag einer Steueramnestie für im Ausland angelegtes Fluchtkapital umgehend als „Schlag ins Gesicht aller ehrlichen Steuerzahler“ ab,² um danach vorzugeben, man denke im Finanzministerium über Lösungen des Problems nach, und schließlich für eine Lösung auf EU-Ebene zu votieren.³ Kürzlich nahm der britische Schatzkanzler Gordon Brown die Idee einer Steueramnestie für Fluchtkapital im Zusammenhang mit der Frage des Informationsaustauschs bei der Besteuerung von Kapitaleinkünften in der EU und den Verhandlungen mit der Schweiz auf.⁴

Die Opposition näherte sich der Idee einer Steueramnestie wohlwollend vorsichtig. Friedrich Merz brachte in diesem Zusammenhang eine Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkünfte in Höhe von 25 Prozent in die Diskussion, welche die neue Glaubwürdigkeit der deutschen Politik in der Besteuerung von Kapitaleinkünften ausdrücken und als flankierende

Maßnahme sicherstellen soll, daß hinreichend viel Kapital in Deutschland repatriiert wird. Steuersündern, die Kapital im Ausland angelegt haben und die Einkünfte daraus den deutschen Finanzbehörden vorenthalten, solle somit der Weg zurück in die Legalität geebnet werden.⁵

Dieser Beitrag handelt weder von den Vorschlägen der Hartz-Kommission noch von der ökonomischen Vorteilhaftigkeit einer Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkünfte. Hier geht es vielmehr um die im Zusammenhang mit dem „Job-Floater“ diskutierte Rückführung von Fluchtkapital als Voraussetzung für den fiskalischen Erfolg einer Abgeltungssteuer. Es sind zwei Fragen, die sich daraus vordergründig ergeben. Zum einen ist zu klären, was sich hinter der Formulierung „Rückführung von Fluchtkapital“ verbirgt: Es geht um eine partielle Steueramnestie für repatriiertes und bislang unversteuertes Kapital aus dem Ausland. Steuersündern wird keine allgemeine Amnestie gewährt. Lediglich den in Deutschland Steuerpflichtigen, die Kapitalvermögen im Ausland halten, daraus Einkünfte beziehen und diese dem Finanzamt verheimlichen, wird damit ein Angebot zur Rückkehr in die Legalität unterbreitet.

Diese partielle Steueramnestie wird zum zweiten im Hinblick auf den fiskalischen Erfolg einer Abgeltungssteuer zu untersuchen sein. Wieviel an

* Ich danke Vito Tanzi (Staatssekretär im italienischen Finanzministerium) und Massimo Bordignon (Università Cattolica di Milano) für die detaillierten Auskünfte zur jüngsten italienischen Steueramnestie sowie Jan Schnellenbach (Philipps-Universität Marburg) für die Unterstützung bei der Datenaufbereitung.

1 Zitiert nach „Regierung fährt bei Steueramnestie Zickzackkurs“, Financial Times Deutschland vom 12.8.2002, <http://www.ftd.de/pw/de/>.

2 Zitiert nach „Regierung plötzlich doch für Steueramnestie“,

Financial Times Deutschland vom 12.8.2002, <http://www.ftd.de/pw/de/>.

3 Siehe „Steueramnestie fliegt aus Bericht der Hartz-Kommission“, Financial Times Deutschland vom 13.8.2002, <http://www.ftd.de/pw/de/>.

4 Siehe „Steueramnestie als Waffe gegen die Schweiz?“ Neue Zürcher Zeitung Nr. 259 vom 7.11.2002, S. 21.

5 Siehe „Große Koalition für Steueramnestie“, Handelsblatt vom 29.7.2002, <http://www.handelsblatt.com>.

zusätzlichen Steuereinnahmen kann der Fiskus durch eine Amnestie *cum* Einführung einer Abgeltungssteuer unmittelbar erwarten? Es sollte unstrittig sein, daß aus einer Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkünfte gesamthaft *ökonomische* Vorteile resultieren (Kronberger Kreis, 2000). Der *fiskalische* Erfolg einer Abgeltungssteuer ist hingegen zweifelhaft. Ohne die zusätzliche Versteuerung des im Ausland gehaltenen Finanzvermögens der Bundesbürger dürfte die Einführung einer Abgeltungssteuer eher mit zusätzlichen Belastungen der Bundes- und Länderhaushalte einhergehen.

Dies läßt sich folgendermaßen begründen: Gegenwärtig wird eine Zinsabschlagsteuer in Höhe von 30 Prozent auf Zinseinkünfte (35 Prozent im Tafelgeschäft) und eine Kapitalertragsteuer von 20 Prozent bei Gewinnanteilen erhoben. Die Kapitalertragsteuer und der Zinsabschlag sind als Steuervorauszahlung auf Kapitaleinkommen konzipiert, so daß steuererliche Bürger ihre Zins- und Dividendeneinkünfte mit dem Grenzsteuersatz der Einkommensteuer belastet sehen und der Finanzminister dadurch weitere Steuereinnahmen verbuchen kann. Steuerzahler mit einem individuellen Einkommensteuersatz unterhalb von 30 Prozent (20 Prozent) erhalten eine Steuererstattung, solche mit einem individuellen Einkommensteuersatz oberhalb von 30 Prozent (20 Prozent) wird die Zinsabschlagsteuer (Kapitalertragsteuer) angerechnet. Der im Bundestagswahlkampf von der CDU/CSU vorgebrachte und jüngst von der Bundesregierung aufgegriffene Vorschlag sieht eine Abgeltungssteuer auf Zinserträge von 25 Prozent vor. Die Steuererstattung für die Steuerpflichtigen, deren individueller Einkommensteuersatz unter dem Kapitalertragsteuersatz liegt, soll nach Einführung der Abgeltungssteuer beibehalten werden (relative Abgeltungssteuer). Die Steuerzahler, deren individueller Grenzsteuersatz über 25 Prozent liegt, können durch die Abgeltungssteuer im Vergleich zur derzeitigen Regelung einen Steuervorteil verbuchen.

Aus dieser Konstellation dürfte sich eine fiskalische Belastung der öffentlichen Haushalte ergeben, da Steuerzahler mit Grenzsteuersätzen unter 25 Prozent nicht schlechter gestellt werden und dadurch keine zusätzlichen Steuereinnahmen entstehen,

während Steuerzahler mit Grenzsteuersätzen über 25 Prozent, sofern sie bislang ihre Einkünfte ordnungsgemäß deklarieren, besser gestellt werden. Auch für den Fall, daß Steuerzahler mit einem Grenzsteuersatz der Einkommensteuer über 25 Prozent bisher steuerunehrlich sind, können unabhängig von einer Rückführung von Fluchtkapital keine zusätzlichen Steuereinnahmen erwartet werden. Es läßt sich zwar argumentieren, daß die Abgeltungssteuer heutige Steuerhinterzieher mit inländischen Kapitaleinkünften aufgrund des Quellenabzugsverfahrens zu der gesetzlich vorgesehenen Steuerzahlung zwingt, insofern also die Steuerhinterziehung reduziert. Da nach dem derzeitigen Steuerrecht die Zinsabschlagsteuer (Kapitalertragsteuer) an der Quelle abgeführt wird, kann lediglich die Differenz zwischen persönlichem Grenzsteuersatz und Zinsabschlag hinterzogen werden. Bei Einführung einer Abgeltungssteuer in Höhe des jetzigen Zinsabschlags von 30 Prozent sind von diesen Steuerpflichtigen also lediglich Steuereinnahmen in gleicher Höhe zu erwarten. Liegt der Abgeltungssatz wie geplant unter 30 Prozent, drohen sogar Mindererträge. Der fiskalische Erfolg der Abgeltungssteuer könnte sich somit allenfalls mittelbar und in der langen Frist aufgrund positiver Wachstumseffekte einer Reform der Kapitaleinkommensbesteuerung einstellen. Anders gewendet ist der unmittelbare fiskalische Erfolg einer Abgeltungssteuer an den Erfolg bei der Rückführung von Fluchtkapital gebunden. Diese ist realistischweise ohne partielle Steueramnestie nicht erreichbar.

Die im Titel des Beitrags enthaltene Frage ist damit zu einem guten Teil bereits beantwortet; dies aber dennoch nur zum Teil, denn weitere Fragen schließen sich an, wovon manche eher naheliegend, andere den üblichen Überlegungen zum Thema Steueramnestie weiter entrückt sind. Es gilt zunächst, den potentiellen fiskalischen Erfolg einer solchen partiellen Steueramnestie im Vergleich zu allgemeinen Steueramnestien herauszustellen. In Abschnitt 2 werden Steueramnestien in ausgewählten Ländern auf ihren fiskalischen Erfolg hin untersucht, wobei die Erfahrungen in diesen Ländern es erlauben, allgemeine mit partiellen Steueramnestien zu vergleichen, die speziell zur Rückführung von Fluchtkapital dienen. In Abschnitt 3 werden die

Erfahrungen in Italien im Jahr 2001/2002 dargelegt. Diese jüngste Steueramnestie, das sogenannte „scudo fiscale“, ermöglicht es, die Bedingungen für den fiskalischen Erfolg einer Amnestie zur Rückführung von Fluchtkapital zu ermitteln. Eine Steueramnestie kann aber nicht isoliert im Hinblick auf ihren fiskalischen Erfolg betrachtet werden. Viele Argumente in der politischen Diskussion beziehen sich auf die allgemeine Problematik der Steuerhinterziehung, vor allem aber auf die Bestimmungsgründe der Steuermoral. Die Betrachtung wird daher in Abschnitt 4 in den Gesamtzusammenhang von Steuerhinterziehung und Steuermoral eingebettet. In Abschnitt 5 erfolgt auf Basis der in den Abschnitten zuvor angestellten Überlegungen abschließend eine Einschätzung des Erfolgs einer partiellen Steueramnestie in Deutschland.

2 Der fiskalische Erfolg von Steueramnestien

Steueramnestien als Mittel der staatlichen Finanzpolitik sind bereits seit dem antiken Rom bekannt. Verschiedene Länder haben in jüngerer Zeit mit einer Steueramnestie neue Wege in der öffentlichen Einnahmenerzielung eingeschlagen. Dazu gehören neben einigen westeuropäischen Ländern wie Belgien, Frankreich, Irland, Italien, Österreich und der Schweiz auch asiatische Länder wie Indien, Indonesien, Pakistan, die Philippinen und Sri Lanka sowie die pazifischen Staaten Australien und Neuseeland. Insbesondere in lateinamerikanischen Ländern wurde das Instrument der Steueramnestie wiederholt – zuweilen in zweijährigen Abständen – genutzt, um neue Einnahmen für den Fiskus zu erzielen. Zudem sind Steueramnestien in den 1980er und 1990er Jahren von einer Reihe von U.S.-Bundesstaaten als probates Mittel der Steuerpolitik betrachtet worden. In der Periode von 1982 bis 1997 wurde in 35 U.S.-Bundesstaaten (und in Washington, D.C.) von Steueramnestien in der einen oder anderen Form Gebrauch gemacht, d.h. als Amnestierung entweder der Einkommen- und Körperschaftsteuern oder sämtlicher von dem betreffenden Bundesstaat erhobenen Steuerarten.⁶

Eine Steueramnestie gibt grundsätzlich die Möglichkeit, bislang nicht entrichtete Steuern nachzuzahlen,

ohne daß die Strafsteuern und weitere pönale Remeduren, die im Falle der Entdeckung von Steuerhinterziehung Anwendung finden, zum Zuge kommen. Die Vor- und Nachteile von Steueramnestien sind erst in jüngerer Zeit von Ökonomen diskutiert worden.⁷ Verfechter einer Steueramnestie betonen den sofortigen und kurzfristigen fiskalischen Erfolg, der eintritt, wenn Individuen die Gelegenheit zur Nachzahlung von Steuern ergreifen, um ohne strafrechtliche Konsequenzen den Weg zurück in die Legalität zu finden. Auch können zukünftige Steuerzahlungen höher ausfallen, wenn durch die Amnestie Steuerzahler dauerhaft dazu angehalten werden, ihr Einkommen voll zu deklarieren. Dies gilt nach Ansicht einiger Autoren vor allem dann, wenn die Amnestie mit einer Verschärfung des Strafmaßes für Steuerhinterziehung und/oder mehr Ausgaben für die Steuerfahndung verknüpft wird.

Die Kritiker einer Steueramnestie bezweifeln aufgrund der Erfahrungen mit Steueramnestien in verschiedenen Ländern den kurzfristigen fiskalischen Erfolg. Noch schädlicher schätzen sie jedoch die langfristigen Wirkungen von Steueramnestien ein. Ehrliche Steuerpflichtige fragen sich, warum sie sich ehrlich verhalten sollen, wenn Steuerhinterzieher bevorzugt behandelt werden, und ziehen die Möglichkeit der Steuerhinterziehung für sich ernsthafter in Betracht. Schließlich bekommen Individuen Appetit auf weitere Steueramnestien, wenn eine Amnestie nicht glaubhaft als einmalige Gelegenheit erscheint. Sie werden sich weniger steuerehrlich verhalten und Steuern bis zur nächsten Steueramnestie dem Fiskus vorenthalten.⁸

6 Für einen relativ neuen Überblick über die verschiedenen Steueramnestien siehe Hasseldine (1998).

7 Frühe Arbeiten zur ökonomischen Analyse von Steueramnestien stammen von Leonard und Zeckhauser (1987), Alm / Beck (1990), Andreoni (1991), Malik / Schwab (1991) und Stella (1991). Eine Übersicht über die verschiedenen Argumente findet sich in Alm und Martinez-Vazquez (2002).

8 Alm und Martinez-Vazquez (2002, S. 40) verweisen auf Milka Casanegra de Jantscher (Ehemalige Leitung der Abteilung Steuerverwaltung des Fiscal Affairs Department des IMF), wonach eine Steueramnestie „bread for today, hunger for tomorrow“ bedeute.

Da bereits der kurzfristige fiskalische Erfolg einer Steueramnestie umstritten ist, erscheint es sinnvoll, die bisherigen Erfahrungen mit Steueramnestien etwas näher zu betrachten. Tabelle 1 enthält die wichtigsten Daten zu Steueramnestien in den amerikanischen Bundesstaaten.⁹ Neben dem Namen des Bundesstaates und dem Jahr der Amnestie sind die durch die Steueramnestie betroffenen Steuerarten, die zusätzlichen Steuereinnahmen in Mio. U.S.-\$ und in Prozent der gesamten Steuereinnahmen sowie die Existenz einer Teilzahlung aufgeführt. Bemerkenswert ist zunächst, daß sich die U.S.-Bundesstaaten in der Regel für eine allgemeine Steueramnestie entschieden haben. In nur wenigen Fällen, wie in Kalifornien, Idaho, Oklahoma und Texas, bezieht sich die Steueramnestie auf einzelne Steuerarten. Sowohl hinsichtlich des fiskalischen Erfolgs gemessen in den zusätzlichen absoluten Steuereinnahmen als auch in bezug auf den relativen fiskalischen Erfolg der Amnestie in Prozent der gesamten Steuereinnahmen läßt sich eine erhebliche Variation zwischen den Staaten feststellen. Während North Dakota vor knapp 20 Jahren nur 200.000 U.S.-\$ mit einer Amnestie einnahm, gelang es dem Staate New York nur 3 Jahre später ganze 401,3 Mio. U.S.-\$ zu erlösen.

| Bundesstaat | Jahr | Betroffene Steuern | Einnahmen in Mio. U.S.-\$ | Einnahmen in % der Steuereinnahmen | Ratenzahlung |
|-----------------|---------|--------------------|---------------------------|------------------------------------|--------------|
| Alabama | 1984 | Alle | 3,2 | 0,1 | Nein |
| Arizona | 1982/83 | Alle | 6,0 | 0,2 | Ja |
| Arkansas | 1987 | Alle | 1,7 | 0,09 | Ja |
| Kalifornien | 1984/85 | Est, Sales Tax | 154,0 | 1,7 | Ja |
| | | | 43,0 | 0,5 | Ja |
| Colorado | 1985 | Alle | 6,4 | 0,3 | Ja |
| Connecticut | 1990 | Alle | 54,0 | 1,1 | Ja |
| | 1995 | Alle | 46,2 | 0,6 | Ja |
| Florida | 1988 | Alle | 8,4 | 0,09 | Nein |
| Georgia | 1992 | Alle | 51,3 | 0,7 | Nein |
| Idaho | 1983 | Est | 0,3 | 0,02 | Nein |
| Illinois | 1984 | Alle | 160,5 | 2,2 | Nein |
| Iowa | 1986 | Alle | 35,1 | 1,6 | — |
| Kansas | 1984 | Alle | 0,6 | 0,04 | Nein |
| Kentucky | 1988 | Alle | 61,1 | 1,9 | Nein |
| Louisiana | 1985 | Alle | 1,2 | 0,04 | Ja |
| | 1987 | Alle | 0,3 | 0,008 | Ja |
| Maine | 1990 | Alle | 29,0 | 1,8 | Ja |
| Maryland | 1987 | Alle | 34,6 | 0,7 | Nein |
| Massachusetts | 1983 | Alle | 86,5 | 1,7 | Ja |
| Michigan | 1986 | Alle | 109,8 | 1,3 | Nein |
| Minnesota | 1984 | Alle | 12,1 | 0,3 | Nein |
| Mississippi | 1986 | Alle | 1,0 | 0,06 | Nein |
| Missouri | 1983 | Alle | 0,9 | 0,02 | Nein |
| New Jersey | 1987 | Alle | 186,5 | 2,2 | Ja |
| | 1996 | Alle | 359,0 | 2,6 | Nein |
| New Mexico | 1985 | Alle | 13,6 | 1,0 | Ja |
| New York | 1985/86 | Alle | 401,3 | 2,1 | Ja |
| | 1996/97 | Alle | 277,5 | 0,9 | Ja |
| North Carolina | 1989 | Alle | 37,6 | 0,5 | Nein |
| North Dakota | 1983 | Alle | 0,2 | 0,02 | Ja |
| Oklahoma | 1984 | Est, Sales Tax | 13,9 | 0,9 | Nein |
| Pennsylvania | 1995/96 | Alle | 93,0 | 0,6 | Nein |
| Rhode Island | 1986/87 | Alle | 0,7 | 0,08 | Ja |
| | 1996 | Alle | 7,9 | 0,6 | Ja |
| South Carolina | 1985 | Alle | 7,1 | 0,3 | Ja |
| Texas | 1984 | Sales Tax | 0,5 | 0,006 | Nein |
| Vermont | 1990 | Alle | 1,0 | 0,2 | Nein |
| Virginia | 1990 | Alle | 32,2 | 0,5 | Nein |
| West Virginia | 1986 | Alle | 15,9 | 0,9 | Ja |
| Wisconsin | 1985 | Alle | 27,3 | 0,5 | Ja |
| Washington D.C. | 1987 | Alle | 24,3 | — | Ja |
| | 1995 | Alle | 19,5 | — | Ja |

Quelle: Hasseldine 1998, Table 1, S. 305.

Tabelle 1: Steueramnestien der amerikanischen Bundesstaaten und ihr fiskalischer Erfolg

9 Die in Tabelle 1 von Hasseldine (1998) übernommenen Daten wurden mit den Angaben von Mikesell (1986), Parle

und Hirlinger (1986) sowie Alm und Beck (1991) auf Konsistenz überprüft.

Diese Summen relativieren sich jedoch, wenn man sie in Relation zu den gesamten Steuereinnahmen setzt. Mehr als 2,6 Prozent der Steuereinnahmen ließen sich in keinem Fall erzielen. Dieses ‚Kunststück‘ gelang New Jersey mit seiner Amnestie im Jahre 1996. Im Durchschnitt werden durch eine Amnestie zusätzliche Einnahmen in Höhe von 0,76 Prozent der gesamten Steuereinnahmen im Budget verbucht. Der Median liegt bei nur 0,5 Prozent, da alleine 14 Bundesstaaten Einnahmen unter 0,2 Prozent der gesamten Steuereinnahmen hatten.

Texas mit einer Amnestie im Rahmen der Sales Tax und zusätzlichen Einnahmen von 0,006 Prozent im Jahr 1984 sowie Louisiana mit einer allgemeinen Amnestie im Jahr 1987 und zusätzlichen Einnahmen von 0,008 Prozent der Steuereinnahmen hatten den geringsten Erfolg. Es läßt sich zudem feststellen, daß Folgeamnestien von Ausnahmen abgesehen eher weniger zusätzliche Einnahmen bescherten. Wenn reuige Steuersünder im Zusammenhang mit der Amnestie die Steuerzahlungen in Raten begleichen konnten, wirkte sich dies weder zum Vor- noch zum Nachteil der Finanzbehörden aus.

Der moderate fiskalische Erfolg von Steueramnestien bestätigt sich im internationalen Vergleich nur teilweise (Tabelle 2). Die Hälfte der hier aufgeführten Amnestien waren fiskalisch eher erfolgreich, die andere Hälfte eher erfolglos. Insbesondere die französischen Steueramnestien von 1982 und 1986 waren fiskalisch ein deutlicher Mißerfolg. Im Jahr 1982 boten die französischen Finanzbehörden eine allgemeine Steueramnestie kombiniert mit einem speziellen Programm zur Rückführung nicht versteuerter Finanzanlagen aus dem Ausland an. Zusammen blieben die Steuereinnahmen weit hinter den Erwartungen (und in Relation zu den gesamten

Steuereinnahmen auch hinter den Einnahmen der U.S.-Bundesstaaten) zurück. Im Rahmen des Programms zur Rückführung von Fluchtkapital wurde eine einmalige Abgeltungssteuer von 25 Prozent auf Kapitaleinkommen fällig. Auch die folgende partielle Amnestie für Fluchtkapital im Jahr 1986, die mit einer einmaligen Abgeltungssteuer von 10 Prozent einherging, erfüllte die Erwartungen nach Einschätzung Hesseldines (1998), die jedoch nicht quantitativ untermauert wird, nicht.

| Land | Jahr | Art der Amnestie | Einnahmen in Mio. U.S.-\$ | Einnahmen in % der gesamten Steuereinnahmen |
|------------|-----------|--|--|---|
| Frankreich | 1982 | Allgemeine Steueramnestie | 19,0 | 0,007 |
| | | Spezielle Maßnahmen zur Rückführung von Fluchtkapital | 22,0 | 0,008 |
| Frankreich | 1986 | Spezielle Maßnahmen zur Rückführung von Fluchtkapital | – | – |
| Indien | 1997 | Allgemeine Steueramnestie | 2500,0 | 8,5 |
| Irland | 1988 | Allgemeine Steueramnestie | 700,0 | 4,4 |
| Irland | 1993 | Spezielle Maßnahmen zur Rückführung von Fluchtkapital | Deutlich weniger als 1988 | |
| Italien | 1982 | Allgemeine Steueramnestie | 7300,0 | 15,0 |
| Italien | 2001/2002 | Spezielle Maßnahmen zur Rückführung von Fluchtkapital | 1400,0 ¹ | 0,4 |
| Kolumbien | 1987 | Allgemeine Steueramnestie | 100,0 | 0,1 |
| Neuseeland | 1988/89 | Allgemeine Steueramnestie | 26,6 | 0,14 |
| Österreich | 1993 | Spezielle Maßnahmen zur Rückführung von Fluchtkapital im Rahmen der KEST | Anstieg der Steuerbasis der KEST um etwa 58 Prozent. | |
| Schweiz | 1968/69 | Einkommen- und Vermögensteuern | 6 Prozent des gesamten Einkommen- und Vermögensteueraufkommens | |

Quelle: Hasseldine 1998, 305, eigene Ergänzungen und Recherchen.
¹ Die zusätzlichen Steuereinnahmen für Italien 2001/2002 sind in Euro angegeben.

Tabelle 2: Steueramnestien in ausgewählten Ländern und fiskalischer Erfolg

Es läßt sich nicht feststellen, daß Teilamnestien zur Rückführung von Fluchtkapital allgemein erfolglos waren. Während Frankreich in seinen Teilamnestien genau so viel Mißerfolg wie in der allgemeinen Amnestie hatte, obwohl sie mit einer moderaten (wenn auch einmaligen) Abgeltungssteuer auf

Kapitaleinkommen verbunden waren, waren Italien und Österreich eher erfolgreich. Die Bezugsgröße zur Einschätzung des fiskalischen Erfolgs der österreichischen Abgeltungssteuer ist zwar eine andere als in den anderen Ländern, ein Anstieg der Steuerbasis der Kapitalertragsteuer (KESt) um 58 Prozent ist aber sicherlich als Erfolg zu werten (Schuster 1999).

Im Vergleich zu den amerikanischen Bundesstaaten darf auch die letzte allgemeine Steueramnestie in der Schweiz aus den Jahren 1968/69 als erfolgreich gelten. Der „Bundesbeschuß über den Erlaß einer allgemeinen Steueramnestie“ mußte eine Volksabstimmung nach den Regeln des obligatorischen Verfassungsreferendums passieren, bei der nicht nur eine einfache Mehrheit der Stimmbürger, sondern auch eine Mehrheit der Kantone zustimmen mußte. Am 18. Februar 1968 wurde die Steueramnestie mit 61,9 Prozent der abgegebenen Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 41 Prozent angenommen, wobei in allen Kantonen eine Mehrheit erzielt werden konnte. Der Amnestie von 1968/69 war im Jahr 1964 ein Amnestieversuch vorausgegangen, der sehr deutlich mit 58 Prozent der abgegebenen Stimmen und 18,5 zu 3,5 Kantonen abgelehnt wurde. Der Unterschied zwischen beiden Gesetzesvorlagen findet sich im wesentlichen in einem Punkt. Der abgelehnte Gesetzentwurf von 1964 wurde mit einer schärferen Kontrolle der Steuerhinterziehung verknüpft, die auch eine personelle Aufstockung der Steuerverwaltung bedeutet hätte. Nachdem der Gesetzgeber dieses Vorhaben fallenließ, war die Steueramnestie im Jahre 1968 für die Bürger akzeptabel.

Der Steueramnestie auf Schweizer Bundesebene waren nach dem Zweiten Weltkrieg in 13 von 26 Kantonen Amnestien der Einkommen- und Vermögensteuer vorausgegangen, die aufgrund eines Abseitsstehens des Bundes einen moderaten fiskalischen Erfolg hatten. Seit 1969 fand keine Bundesamnestie in der Schweiz mehr statt, und lediglich zwei Kantone, das Tessin und das Wallis, führten kantonale Amnestien durch, die jedoch eher geringen fiskalischen Erfolg hatten. In der Diskussion um die Bundesamnestie 1968 wurde die Erwartung geschürt, daß bis auf weiteres keine Steueramnestie folgen

würde und dies eine einmalige Gelegenheit sei. Diese Erwartung ist im wesentlichen bestätigt worden.

Als Zwischenergebnis läßt sich nach Betrachtung der Steueramnestien einer Reihe von U.S.-Bundesstaaten und ausgewählter Länder festhalten, daß der kurzfristige fiskalische Erfolg nicht überwältigend ausfiel (Mikesell 1986). Am Beispiel Colorados verdeutlichen Alm und Beck (1993) in einer sorgfältigen Zeitreihenanalyse mit Monatsdaten von 1980 bis 1989, daß eine Steueramnestie zudem keine langfristigen Wirkungen auf die Steuereinnahmen hat.¹⁰ Es wurden in diesem Beispiel weder neue Steuereinnahmen generiert, noch die Steuerehrlichkeit signifikant unterminiert. Die Amnestieskeptiker werden somit hinsichtlich der kurzfristigen Wirkungen von Steueramnestien bestätigt, hinsichtlich der langfristigen Wirkungen auf die Steuermoral aber widerlegt. Der skeptischen Sicht läßt sich im Hinblick auf den kurzfristigen Erfolg der Steueramnestien entgegenhalten, daß die meisten der betrachteten Amnestien zwei wesentliche Bedingungen für erfolgreiche Steueramnestien zudem nicht erfüllen. Zum einen erscheinen die meisten Steueramnestien den Steuerzahlern nicht glaubhaft als einmalige Gelegenheit. In den USA griffen unterschiedliche Bundesstaaten nach der ersten „Welle“ der Steueramnestien Mitte der achtziger Jahre bereits zu Beginn der neunziger Jahre zu Folgeamnestien. Auch den betrachteten nationalen Amnestien fehlt diese Glaubwürdigkeit, etwa in Frankreich, Irland und Italien. Österreich und die Schweiz konnten hingegen glaubwürdig belegen, daß ihre Amnestien außergewöhnliche Ereignisse sind, und hatten damit Erfolg. Neuseeland ist das einzige Beispiel einer einmaligen Steueramnestie mit nur moderatem fiskalischem Erfolg.

Die zweite Bedingung für eine erfolgreiche Steueramnestie besteht nach Ansicht einiger Autoren in der Verschärfung des Steuerstrafrechts. Sie dient dazu, die Glaubwürdigkeit der Steueramnestie im Hinblick auf ihre Einmaligkeit zu erhöhen. Die angeführten nationalen Amnestien waren mit Ausnahme

10 Auch Fisher, Goddeeris und Young (1989) gehen von keinen nennenswerten langfristigen Wirkungen von Steueramnestien der U.S.-Bundesstaaten aus.

Neuseelands nicht von solchen Maßnahmen begleitet. Neuseeland war allerdings auch mit seiner Steueramnestie von 1988 wenig erfolgreich (Hasseldine 1989). Für die amerikanischen Amnestien stellen Alm und Beck (1991) fest, daß Verschärfungen des Steuerstrafrechts oder die Intensivierung der Finanzkontrolle die zusätzlichen Einnahmen aus der Amnestie erhöhten. Alm, McKee und Beck (1990) stützen die These der positiven Wirkungen einer Verschärfung der Strafsteuer für Steuerhinterziehung zudem in einer Experimentalstudie. Daß solche Verschärfungen auch kontraproduktiv sein können, verdeutlicht hingegen das Schweizer Beispiel. Eine Verschärfung der Kontrolltätigkeit wurde von den Bürgern im Referendum von 1964 abgelehnt. Erst nachdem von der Verschärfung der Kontrollintensität abgesehen wurde, war die Steueramnestie für die Bürger akzeptabel und führte letztlich zu einem größeren fiskalischen Erfolg als Steueramnestien in den USA.

3 Der fiskalische Erfolg des italienischen „scudo fiscale“ von 2001/2002

In Tabelle 2 ist das Beispiel Italien augenfällig. Zum einen erscheint die Steueramnestie von 1982 als besonders erfolgreich. Nach Angaben von Cassone und Marchese (1995) erbrachte diese Amnestie 7,3 Milliarden U.S.-\$ (zu konstanten Preisen von 1995) und damit 15 Prozent der Steuereinnahmen von 1982. Zum anderen sticht die jüngste Steueramnestie zur Rückführung von Fluchtkapital aus den Jahren 2001/2002 ins Auge, weil sie entgegen aller Beteuerungen in der Öffentlichkeit keinen überwältigenden fiskalischen Erfolg hatte. Steueramnestien haben Tradition in Italien. Allgemeine Amnestien fanden in den Jahren 1973, 1982 und 1992 statt. In allen drei Fällen handelt es sich um Steueramnestien, die jeweils die Steuerperioden seit der letzten Amnestie umfaßten. Die Amnestie von 1982 war aufgrund der für Steuersünder günstigen Bedingungen besonders erfolgreich. Es wurde beispielsweise sichergestellt, daß die Finanzbehörden im Zuge der Steueramnestie keinen Zugang zu Informationen über die hinterzogene Steuerbasis er-

hielten. Die Amnestie ermöglichte eine weitgehende Straffreiheit für Steuersünder, belastete die neu deklarierten Einkünfte nur moderat und war mit keiner Verschärfung des Steuerstrafrechts verbunden.

An diesen Vorgaben für den Erfolg der Steueramnestie von 1982 orientiert sich offenbar auch die jüngste partielle Steueramnestie zur Rückführung von Fluchtkapital in Italien. Das zugrundeliegende italienische Gesetz mit dem Namen „scudo fiscale“ (fiskalischer Schutz) wurde im September 2001 eingeführt und verfügte eine Amnestie für repatriiertes Fluchtkapital bis Ende Februar 2002. Die Amnestie wurde jedoch bis zum 15. Mai 2002 verlängert. Das vorgebliche Ziel dieser Teilamnestie war die Repatriierung von Kapital zur Finanzierung von Investitionen und nicht die Erzielung zusätzlicher Steuereinnahmen. Italienische natürliche Personen (keine juristischen Personen), die illegal Vermögensanlagen im Ausland hielten, konnten eine Bank autorisieren, das im Ausland gehaltene Vermögen gegenüber dem Staat zu deklarieren. Die Bank behielt 2,5 Prozent des auf diese Weise repatriierten Vermögens ein und führte es an den Fiskus ab. Darüber hinaus fielen keine Steuerzahlungen oder Strafsteuern an. Diese Steuerzahlung schützt den Steuerzahler vor zukünftigen Kontrollen durch die Steuerbehörden. Das Bankgeheimnis bleibt zudem gewahrt, da die Bank die Namen der Kunden, die an der Steueramnestie teilnahmen, nicht weitergeben muß.

In der öffentlichen Diskussion wird diese Amnestie im allgemeinen als erfolgreich angesehen. Insgesamt 56 Milliarden Euro Auslandskapital, vornehmlich aus der Schweiz, wurden repatriiert. Der italienische Staat nahm alles in allem 1,4 Milliarden Euro ein. Im Vergleich zu den gesamten Steuereinnahmen beläuft sich dieser Betrag auf 0,4 Prozent. Das italienische Finanzministerium schätzte den im Ausland von Italienern gehalten Vermögensbestand vor der Teilamnestie auf insgesamt 500 Milliarden Euro, wovon etwa 200 Milliarden Euro von Individuen gehalten wurden. Bezogen auf diese Summe wäre die Rückführung von Fluchtkapital durch den „scudo fiscale“ erfolgreich, denn mehr als ein Viertel des Auslandskapitals italienischer natürlicher Personen wäre demnach zurückgeflossen.

Dieser Auffassung widersprechen jedoch die Angaben von Schweizer Banken. Nur etwa 10 Prozent der italienischen Kunden verschiedener Schweizer Großbanken nahmen das Angebot des italienischen Fiskus an. Der Banco di Lugano sind nach Presseberichten durch die Amnestie lediglich 1,7 Prozent ihres Kapitals verloren gegangen. Auch die UBS bezeichnet den Effekt der Amnestie als begrenzt, wobei ihr Programm zur Eröffnung von Filialen in Italien zeitlich mit der Amnestie zusammenfiel, so daß italienische Kunden der UBS ihr Kapital ohne einen Wechsel der Bank repatriieren konnten. Alles in allem ist davon auszugehen, daß die alleine in der Schweiz gehaltenen Auslandsvermögen von italienischen natürlichen Personen den vom italienischen Finanzministerium geschätzten Betrag übersteigen. Nimmt man die Auslandsanlagen in Luxemburg, Österreich, den Kanalinseln und weiteren Off-shore-Zentren mit ins Bild, dürfte letztlich deutlich weniger als ein Viertel des italienischen Auslandskapitals repatriiert worden sein. Dies verdeutlicht, daß trotz der für Steuersünder günstigen Bedingungen der Amnestie in Italien der Erfolg im Hinblick auf die Ziele Kapitalimport und Einnahmenerhöhung eher als ambivalent einzuschätzen ist. Vor dem Hintergrund der italienischen Steueramnestie von 2001/2002 bleibt als Zwischenergebnis somit festzuhalten, daß der fiskalische Erfolg selbst einer so generösen Steueramnestie ungewiß ist.

4 Vor- und Nachteile einer Steueramnestie oder: Wege zur Steuermoral

Trotz der Fokussierung auf den fiskalischen Erfolg einer Rückführung von Fluchtkapital soll der allgemeine steuerpolitische Rahmen, in den die Diskussion um eine Steueramnestie eingebettet ist, nicht aus dem Blick verloren werden. Steueramnestien kommen als steuerpolitische Alternative gar nicht erst in Betracht, wenn Steuerhinterziehung ein vernachlässigbares Phänomen ist. Es stellt sich daher die Frage, was die Bestimmungsgründe der Steuerhinterziehung sind, um dann festzustellen, inwiefern eine Steueramnestie Abhilfe schaffen kann.

Die Theorie der Steuerhinterziehung, wie sie zuerst von Allingham und Sandmo (1972) entwickelt wurde, beruht auf der ökonomischen Analyse des Verbrechens von Becker (1968). Als entscheidende Bestimmungsgründe für das Ausmaß der Steuerhinterziehung stellen diese Autoren und in ihrem Gefolge eine Vielzahl von Ökonomen vornehmlich auf das erwartete Strafmaß ab. Die Höhe des Grenzsteuersatzes der Einkommensteuer und das tatsächliche Einkommen haben theoretisch je nach Steuerfunktion (progressiv, regressiv, proportional) und je nach subjektiver Risikoeinschätzung (risikoavers, risikofreudig, risikoneutral) keinen eindeutigen – positiven oder negativen – Einfluß auf die Steuerhinterziehung. Die im Gesetz vorgesehene Strafe für Steuerhinterziehung und die von der Kontrollintensität abhängige Wahrscheinlichkeit der Entdeckung, deren Produkt als erwartetes Strafmaß bezeichnet wird, führen hingegen dazu, daß Individuen weniger Steuern hinterziehen. Je höher die erwartete Strafe ist, desto höher sind die Opportunitätskosten der Steuerhinterziehung. Desto höher muß auch die erwartete relative Vorteilhaftigkeit der Steuerhinterziehung sein, um die erwarteten Kosten aufzuwiegen. Aus dieser Überlegung heraus erklärt sich die Betonung der Verschärfung des Steuerstrafrechts im Zusammenhang mit Amnestien in den USA.

In ihrer Übersicht über Studien der Steuerhinterziehung weisen Andreoni, Erard und Feinstein (1998) darauf hin, daß empirische Studien der Steuerhinterziehung die theoretischen Überlegungen jedoch nur zum Teil stützen. Zum einen stellt sich der marginale Einkommensteuersatz empirisch zumeist als positiv heraus. Je höher die Grenzsteuerbelastung, desto höher ist das Ausmaß an Steuerhinterziehung. Zum zweiten haben Strafsteuer und Kontrollintensität entweder keinen oder nur einen geringen negativen Einfluß auf die Steuerhinterziehung. Die Hoffnung, durch hinreichend hohe Strafen die Steuerhinterziehung zu bekämpfen, bestätigt sich nicht. Zudem ist dieses Grundmodell der Steuerhinterziehung auch nicht in der Lage, das Ausmaß an Steuerehrlichkeit befriedigend zu erklären. Vor dem Hintergrund der in den meisten Ländern anzutreffenden relativ geringen Strafen und Kontrollen durch die Finanzbehörden ist

es eher verwunderlich, warum so viele Steuerzahler ehrlich sind. In ihrem Beitrag mit dem Titel „Why do people pay taxes?“ stellen Alm, McClelland und Schulze (1992, 22) fest: „A purely economic analysis of the evasion gamble implies that most individuals would evade if they are ‚rational‘, because it is unlikely that cheaters will be caught and penalised.“

Das tatsächliche Ausmaß an Steuerehrlichkeit läßt sich nur durch die individuelle Steuermoral erklären. Die nachträgliche Einführung der Steuermoral als Grund für relativ geringe Steuerhinterziehung ist jedoch unbefriedigend, solange sie als eine Art Präferenz für Steuerehrlichkeit angesehen wird. Es ist notwendig, die Bedingungen herauszustellen, welche die Steuermoral begünstigen, ihr quasi aufhelfen, um wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen ziehen zu können. Moralische Appelle genügen in aller Regel nicht, die Steuermoral in irgendeiner Weise zu verstärken, wie jüngst Blumenthal, Christian und Slemrod (2001) herausstellten. Vielmehr erhöht sich die Steuermoral, wenn den Individuen die öffentlichen Leistungen, die sie im Austausch für ihre Steuerzahlungen erhalten, deutlich werden, wenn also die Äquivalenzbeziehung zwischen Steuerpreis und öffentlicher Leistung erhalten bleibt.¹¹ Haben die Steuerzahler den Eindruck, daß ihren Steuerzahlungen keine hinreichenden Leistungen des Staates gegenüberstehen, so erhöht sich ihr Anreiz zur Steuerhinterziehung.

Einen Einfluß auf die Steuermoral haben auch die politischen Entscheidungsmechanismen, mit denen finanzpolitische Entscheidungen getroffen werden. Empfinden die Bürger den politischen Prozeß, der zu diesen Entscheidungen führt, als fair, dann sind sie eher bereit, zur staatlichen Finanzierung beizutragen. Weck-Hannemann und Pommerehne (1989), Pommerehne und Weck-Hannemann (1996), Frey (1997), Feld und Frey (2002a) und Frey und Feld (2002) legen empirische Ergebnisse für die Schweizer Kantone vor, wonach die Steuerhinterziehung in Kantonen mit direkten politischen Mitbestimmungsrechten über Referendum und Initiative signifikant niedriger ist. In direkten Demokratien haben die Bürger einen unmittelbaren Einfluß auf Niveau und Qualität der vom Staat bereitgestellten öffentlichen Leistungen und die Steuerpreise, die sie dafür zu zahlen haben. Sie sind mit den öffentli-

chen Leistungen, die sie für ihr Geld erhalten, zufriedener und daher eher bereit, einen adäquaten Betrag dafür zu zahlen. In einer Experimentalstudie berichten Feld und Tyran (2002) zudem, daß die höhere Legitimität des Abstimmungsverfahrens in der direkten Demokratie zu mehr Steuerehrlichkeit führt. Die Steuermoral steigt, da direktdemokratische Entscheidungsverfahren einer höheren prozeduralen Fairneß genügen (Pommerehne, Hart und Feld 1997).

Die Steuermoral wird zudem erheblich durch die Beziehung zwischen Steuerzahler und Steuerbehörden beeinflusst. Die Steuerzahler verhalten sich gemäß einer Reziprozitätsnorm, so daß sie eine freundliche Behandlung durch die Steuerbehörden auch mit Freundlichkeit in Form einer ehrlichen Einkommensteuererklärung erwidern. Auf Basis eines Fragebogens an die Schweizer Steuerbehörden legen Feld und Frey (2002; 2002a) und Frey und Feld (2002) Evidenz für die Schweiz vor, wonach Steuerbehörden, welche die Steuerzahler als Partner in einer Austauschbeziehung statt als Untergebene in einer hierarchischen Beziehung sehen, mit einer geringeren Steuerhinterziehung konfrontiert sind. Dabei finden sich die freundlicheren Steuerbehörden in den eher direktdemokratisch verfaßten Kantonen. Der positive Effekt eines freundlichen Verhaltens der Steuerbehörden auf die Steuerehrlichkeit besteht nach diesen Ergebnisse jedoch unabhängig von einer direktdemokratischen Verfassung, wird aber in direktdemokratischen Systemen verstärkt.

Eine Steueramnestie kann angesichts dieser Anreizstrukturen entgegen der traditionellen ökonomischen Auffassung der Skeptiker (Stella 1991, Andreoni, Erard und Feinstein 1998) langfristig positive Wirkungen auf die Steuerehrlichkeit der Zensiten haben. Steueramnestien dienen als Signal für einen Neuanfang in der Austauschbeziehung zwischen Steuerbehörden und Steuerzahlern. Steuerzahler und Steuerbehörden sind beide nicht vor Irrtümern gefeit. Es kann den Steuerzahlern passieren, daß sie Einkommensteile in der Steuer-

11 Alm, McClelland und Schulze (1992) sowie Alm, Jackson und McKee (1993) legen experimentelle Evidenz für diesen Zusammenhang vor.

erklärung vergessen. Andreoni, Erard und Feinstein (1998, 820) berichten für das Jahr 1988 beispielsweise, daß 7 Prozent der amerikanischen Steuerpflichtigen fälschlicherweise zu hohe Einkommen deklarierten. Das Vergessen von Einkommensteilen sollte daher auch als ein geringfügigeres Vergehen anerkannt werden. Eine Steueramnestie erlaubt es selbst im Falle eines aktiveren Steuerbetruges, die Tür für ein steuerehrliches Verhalten in der Zukunft aufzustoßen (Pommerehne und Zweifel 1991). Dabei ist allerdings darauf zu achten, daß die Zensiten zukünftige Steueramnestien nicht antizipieren, sondern als einmaligen Akt der „Versöhnung“ ansehen. Die Schweizer Steueramnestie von 1968/69 ist ein gutes Beispiel dafür, daß diese Gelegenheit zur Aussöhnung glaubhaft als außerordentlich dargestellt werden kann. Wird eine solche Steueramnestie mit höheren Strafen oder Kontrollen verbunden, so wirkt die Absicht eines Neuanfangs in der Austauschbeziehung zwischen Staat und Bürger unglaubwürdig. Die Verschärfung des Steuerstrafrechts verdrängt die intrinsische Motivation der Zensiten zur Steuerehrlichkeit. Dies erfordert es letztlich auch, die Bedingungen der Steueramnestie so auszugestalten, daß das Ziel eines Neuanfangs und nicht der fiskalische Erfolg im Vordergrund steht. Die Steuersünder würden die Betonung des fiskalischen Ziels als Indiz dafür nehmen, daß es den Finanzbehörden nicht wirklich darum geht, den Zensiten eine neue Chance einzuräumen.

Der Staat muß also eine Gratwanderung zwischen freundlichem Verhalten gegenüber den Steuerpflichtigen auf der einen Seite und einer Vermittlung der Norm „Steuerehrlichkeit“ durch ein geeignetes Steuerstrafrecht auf der anderen Seite vollführen. Das Ziel der Bekämpfung der Steuerhinterziehung erfordert zum einen, der Steuermoral aufzuhelfen und auch straffällig gewordenen Steuerzahlern die Rückkehr in die Legalität zu erleichtern. Zum anderen ist es aber notwendig, bei steuerehrlichen Zensiten nicht den Eindruck aufkommen zu lassen, daß sich Steuerhinterziehung am Ende lohnt.

12 Die letzte allgemeine Steueramnestie in Deutschland stammt hingegen aus dem Jahre 1936. Möglicherweise läßt sich den Steuerpflichtigen gegenüber glaubhaft argumentieren, daß es sich bei der Steueramnestie von 1990 um eine außerordentliche Maßnahme handelt, da Deutschland im

5 Einschätzung des Erfolgs einer (partiellen) Steueramnestie in Deutschland

Was bedeutet dieser Diskurs für den fiskalischen Erfolg einer Teilamnestie zur Rückführung von Fluchtkapital in Deutschland? Eine solche Teilamnestie kann dazu geeignet sein, deutschen Steuerpflichtigen, die ihr Vermögen im Ausland halten und die Kapitaleinkünfte in Deutschland nicht versteuern, den Weg in die Legalität zu ebnen.

(1) Die Amnestie sollte so ausgestaltet sein, daß sie von den Steuerpflichtigen als einmalige Gelegenheit aufgefaßt wird. Es muß glaubhaft vermittelt werden, daß diese Gelegenheit im Verlauf eines normalen Arbeitslebens, d.h. innerhalb von etwa 30 Jahren, nicht wieder auftritt. In dieser Hinsicht dürfte Deutschland Probleme haben, da die letzte partielle Steueramnestie für nicht erklärte Zinsen von 1990 nicht sehr lange zurückliegt und zudem wenig Erfolg hatte.¹²

(2) Die Amnestie sollte entgegen der amerikanischen Auffassung nicht mit einer Verschärfung des Steuerstrafrechts oder der Kontrollintensität verbunden sein, da die Verdrängung der Steuermoral dadurch in aller Regel stärker als der Abschreckungseffekt ausfällt. Das italienische „scudo fiscale“ ist in dieser Hinsicht vorbildlich, da es den Banken ermöglicht, die Identität der Steuersünder vor den Finanzbehörden zu schützen.¹³

(3) Schließlich wird eine Steueramnestie begünstigt, wenn sie mit einer Reduktion der Steuerbelastung verbunden wird. Kapital flüchtet ins Ausland, wenn die Steuerlast als übermäßig im Vergleich zu den erhaltenen öffentlichen Leistungen gefühlt wird. Eine Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkünfte in Höhe von 25 Prozent könnte somit in einer eigentlichen Wechselwirkung zum fiskalischen Erfolg der Teilamnestie beitragen.

übrigen nicht für häufige Steueramnestien bekannt ist.

13 Selbst unter Androhung der Todesstrafe konnte die deutsche Steueramnestie von 1936 nicht wirklich einen fiskalischen Erfolg herbeiführen (Rainer 1989).

Selbst wenn diese Bedingungen eingehalten werden, sollte man sich hinsichtlich der Rückführung von Fluchtkapital dennoch nicht reich rechnen. In der Presse angegebene Schätzungen über zusätzliche Steuereinnahmen von 2,5 Milliarden Euro durch eine Teilamnestie zur Rückführung von Fluchtkapital dürften übertrieben sein. Unter sehr günstigen Bedingungen ist es Italien nicht gelungen, einen durchschlagenden Erfolg mit dem „scudo fiscale“ zu erzielen. Solch günstige Bedingungen für Steuer-sünder sind in Deutschland schon aus verfassungsrechtlichen Gründen kaum zu erwarten. Nun sind die italienischen 1,4 Milliarden Euro dennoch keine vernachlässigbare Summe, selbst wenn vergleichbare deutsche Einnahmen auch die Mindereinnahmen, die aus dem Übergang von der Kapitalertragsteuer (Zinsabschlagssteuer) zur Abgeltungssteuer in Deutschland resultieren werden, nur teilweise kompensieren könnten. Die Rückführung von Fluchtkapital ist somit eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den fiskalischen Erfolg einer Abgeltungssteuer.

Literaturangaben

- Allingham, M.G. / Sandmo, A.* (1972): Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis. *Journal of Public Economics* 1. 323–338.
- Alm, J. / Beck, W.* (1990): Tax Amnesties and Tax Revenues. *Public Finance Quarterly* 18. 433–453.
- Alm, J. / Beck, W.* (1991): Wiping the Slate Clean: Individual Response to State Tax Amnesties. *Southern Economic Journal* 57. 1043–1053.
- Alm, J. / Beck, W.* (1993): Tax Amnesties and Tax Compliance in the Long-Run: A Time Series Analysis. *National Tax Journal* 46. 53–60.
- Alm, J. / Martinez Vazquez, J.* (2002): Institutions, Paradigms, and Tax Evasion in Developing and Transition Countries. Erscheint in: J. Alm / Martinez Vazquez, J. (Hg.). *Public Finance in Developing and Transition Countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Alm, J. / Jackson, B.R. / McKee, M.* (1993): Fiscal Exchange, Collective Decision Institutions and Tax Compliance. *Journal of Economic Behavior and Organization* 22. 285–303.
- Alm, J. / McClelland, G.H. / Schulze, W.D.* (1992): Why Do People Pay Taxes?. *Journal of Public Economics* 48. 21–38.
- Alm, J. / McKee, M. / Beck, W.* (1990): Amazing Grace: Tax Amnesties and Compliance. *National Tax Journal* 43. 23–37.
- Andreoni, J.* (1991): The Desirability of a Permanent Tax Amnesty. *Journal of Public Economics* 45. 143–159.
- Andreoni, J. / Erard, B. / Feinstein, J.* (1998): Tax Compliance. *Journal of Economic Literature* 36. 818–860.
- Becker, G.S.* (1968): Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy* 76. 169–217.
- Blumenthal, M. / Christian, C. / Slemrod, J.* (2001): Do Normative Appeals Affect Tax Compliance? Evidence from a Controlled Experiment in Minnesota. *National Tax Journal* 54. 125–138.
- Cassone, A. / Marchese, C.* (1995): Tax Amnesties as Special Sales Offers: The Italian Experience. *Public Finance/Finances Publiques* 50. 51–66.
- Feld, L.P. / Frey, B.S.* (2002): Trust Breeds Trust: How Taxpayers Are Treated. *Economics of Governance* 3. 87–99.
- Feld, L.P. / Frey, B.S.* (2002a): The Tax Authority and the Taxpayer: An Exploratory Analysis. Universität St. Gallen: Mimeo.
- Feld, L.P. / Tyran, J.-R.* (2002): Tax Evasion and Voting: An Experimental Analysis. *Kyklos* 55. 197–222.
- Fisher, R.C. / Goddeeris, J.H. / Young, J.C.* (1989): Participation in Tax Amnesties: The Individual Income Tax. *National Tax Journal* 42. 15–27.
- Frey, B.S.* (1997): A Constitution for Knaves Crowds Out Civic Virtues. *Economic Journal* 107. 1043–1053.
- Frey, B.S. / Feld, L.P.* (2002): Deterrence and Morale in Taxation: An Empirical Analysis. CESifo Working Paper No. 760, August 2002.
- Hasseldine, J.* (1989): Increasing Voluntary Compliance: The Case of Tax Amnesties. *Australian Tax Forum* 6. 509–523.
- Hasseldine, J.* (1998): Tax Amnesties: An International Review. *Bulletin for International Fiscal Documentation* 52. 303–310.
- Kronberger Kreis* (2000): Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkommen. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- Leonard, H. / Zeckhauser, R.* (1987): Amnesty Enforcement and Tax Policy. In: Summers, L. (Hg.). *Tax Policy and the Economy*. Cambridge: MIT Press. 55–85.
- Malik, A.S. / Schwab, R.M.* (1991): The Economics of Tax Amnesties. *Journal of Public Economics* 46. 29–49.
- Mikesell, J.L.* (1986): Amnesties for State Tax Evaders: The Nature of and Response to Recent Programs. *National Tax Journal* 39. 507–525.
- Parle, W.M. / Hirlinger, M.W.* (1986): Evacuating the Use of Tax Amnesty by State Governments. *Public Administration Review* 46. 246–255.
- Pommerehne, W.W. / Weck-Hannemann, H.* (1996): Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion in Switzerland. *Public Choice* 88. 161–170.
- Pommerehne, W.W. / Zweifel, P.* (1991): Success of a Tax Amnesty: At the Poll, for the Fisc? *Public Choice* 72. 131–165.
- Pommerehne, W.W. / Hart, A. / Feld, L.P.* (1997): Steuerhinterziehung und ihre Kontrolle in unterschiedlichen politischen Systemen. *Homo oeconomicus* 14. 469–487.
- Rainer, T.* (1989): Steuerflucht und Steueramnestie in Vergangenheit und Gegenwart. *Finanzrecht* 4/1989. 97–102.
- Schuster, H.* (1999): Die österreichische Abgeltungssteuer – Modell für Deutschland? Köln: Bundesverband deutscher Banken.
- Stella, P.* (1991): An Economic Analysis of Tax Amnesties. *Journal of Public Economics* 46. 383–400.
- Weck-Hannemann, H. / Pommerehne, W.W.* (1989): Einkommensteuerhinterziehung in der Schweiz: Eine empirische Analyse. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 125. 515–556.

Welche Maßnahmen zur Rückführung von Fluchtkapital sind rechtlich möglich?

1 Die Steueramnestie

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bisher noch nicht ausführlich mit der Verfassungsmäßigkeit einer Steueramnestie beschäftigt. Die einzigen Ausführungen des Gerichts zu einem Steueramnestiegesetz finden sich in dem Urteil vom 27. Juni 1991.¹ In diesem Urteil wies es einen Vorlagebeschluß des Finanzgerichts Münster² bezüglich des vom Gesetzgeber 1988 erlassenen Steueramnestiegesetzes als unzulässig ab. Die Verfassungsmäßigkeit des Steueramnestiegesetzes sei nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts für den Ausgang des zugrundeliegenden Rechtsstreits entscheidungserheblich. Aus seiner Urteilsbegründung lassen sich kaum Informationen gewinnen, die bei der Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit einer aktuellen Steueramnestie hilfreich sind. Ein Rückgriff auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit einer allgemeinen Amnestieregelung liegt deshalb nahe.³ Fast beiläufig erwähnte das Bundesverfassungsgericht in seinem Platow-Urteil, daß Amnestien „aus Anlaß eines besonders bedeutenden Ereignisses im Leben eines Volkes (z.B. Inkrafttreten einer neuen Verfassung) gewährt werden“ oder daß mit einer Amnestie „unter eine Zeit, in der das Rechtsbewußtsein infolge außergewöhnlicher Verhältnisse erheblich gestört war, ein Strich zu

ziehen“ ist.⁴ Eine Amnestie kann demnach nicht alltäglich erlassen werden, sie ist auf die Bewältigung von Ausnahmetatbeständen beschränkt.⁵ Eine Steueramnestie stellt die spezifische Anwendung eines Amnestiegesetzes im Bereich des Steuerrechts dar. Mit einer Steueramnestie gewährt der Gesetzgeber Straffreiheit für den Straftatbestand der Steuerhinterziehung.⁶

Neben der Straffreiheit beinhalten die meisten Steueramnestiegesetze einen Verzicht der Finanzbehörden auf die Festsetzung der in der Vergangenheit entstandenen und hinterzogenen Steuern. Dieser Verzicht auf Steuerfestsetzung muß nicht vollständig sein. Denkbar ist auch ein teilweiser Steuerverzicht, der z.B. durch die Anwendung eines verminderten Steuersatzes auf die hinterzogenen Einkünfte oder durch eine Freistellung, die sich nur auf bestimmte Jahre bezieht, erreicht werden kann.

Eine Steueramnestie stellt kein Novum in der deutschen Rechtsgeschichte dar. Bereits 1913 wurde mit § 68 des Wehrbeitragsgesetzes⁷ der sogenannte Generalpardon gewährt. Wer für 1914 sein Einkommen und Vermögen richtig angab, wurde von der Strafe für eine früher begangene Steuerhinterziehung und von der Nachversteuerung der bisher verheimlichten Vermögens- und Einkommensbeträge befreit.⁸

1 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 84, 233.

2 Finanzgericht (FG) Münster, Vorlagebeschluß vom 17.01.1989 - X 8251/86 E, abgedruckt in Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 17/1989, 1111.

3 BVerfGE 2, 213; 10, 234.

4 BVerfGE 10, 234 (241).

5 Vgl. Schönemann, B., Steuerliche Vierteljahresschrift

(StVj) 1989, 25; Steinert, M., Deutsche Steuer-Zeitung (DStZ) 6/1989, 144; Schätzler, J.-G., Gnadenrecht, 1992, 213.

6 Die Einbeziehung der Ordnungswidrigkeit der leichtfertigen Steuerverkürzung gemäß § 378 AO ist möglich, vgl. § 1 Abs. 4 StrbEG; abgedruckt in Bundessteuerblatt (BStBl) I 1988, 259.

7 Reichsgesetzblatt (RGBl) 1913, 505ff.

8 Vgl. Rainer, T., FR 4/1989, 98.

In der folgenden Zeit wurden in regelmäßigen Abständen neue Steueramnestien durchgeführt.⁹ Den Höhepunkt erreichte diese Entwicklung im Dritten Reich. Innerhalb von zehn Jahren erließ der Staat drei Steueramnestien: das sogenannte Volksverratsgesetz von 1933¹⁰, das Gesetz über Gewährung von Straffreiheit bei Devisenzuwerhandlungen von 1936¹¹ und die im Jahr 1942 vom Führer erlassene Verordnung zum Schutz der Rüstungswirtschaft.¹² Ein Verzicht auf Nachversteuerung der verheimlichten Einkommens- und Vermögensbeträge war in diesen Steueramnestien allerdings nicht enthalten. Es handelte sich „lediglich“ um einen Strafverzicht, der bei dem Volksverratsgesetz durch eine Befreiung von Zinsen und Verzugszuschlägen ergänzt wurde.¹³

Die Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949 setzte dieser Entwicklung ein Ende. Nach der Durchführung von zwei wenig erfolgreichen Steueramnestien im Jahr der Gründung verzichtete der Gesetzgeber für etwa 40 Jahre auf den Erlass eines weiteren Steueramnestiegesetzes.

Zu dem Erlass einer Steueramnestie kam es erst wieder im Rahmen der Steuerreform 1990 mit dem „Gesetz über die strafbefreiende Erklärung von Einkünften aus Kapitalvermögen und von Kapitalvermögen“ (StrbEG).¹⁵ Das StrbEG gewährte Straffreiheit für begangene Steuerhinterziehungen und leichtfertige Steuerverkürzungen im Bereich der Einkünfte aus Kapitalvermögen. Voraussetzung war, daß der Steuerpflichtige bis zum 31. Dezember

1990 seine Einkünfte aus Kapitalvermögen für 1986 und 1987 richtig und vollständig bei den Finanzbehörden erklärte. Darüber hinaus wurde in § 2 StrbEG auf die Festsetzung der hinterzogenen Steuern für Veranlagungszeiträume vor 1986 verzichtet.

Diese sogenannte Zinssteueramnestie löste in der Öffentlichkeit und in der Literatur heftige Diskussionen aus.¹⁶ Die überwiegende Mehrheit sah in dem enthaltenen Steuerverzicht einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG). Zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit des StrbEG kam es trotz der in der Literatur zahlreich geäußerten Bedenken nicht. Den Vorlagebeschluß des FG Münster, das sich der in der Literatur geäußerten Kritik anschloß und gemäß Art. 100 Abs. I GG, § 80 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz einen Antrag auf ein Normenkontrollverfahren stellte,¹⁷ erklärte das Bundesverfassungsgericht für unzulässig. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Steueramnestie sei für den Ausgang des zugrundeliegenden Rechtsstreits entscheidungsunerheblich.¹⁸ In seiner Urteilsbegründung stellte das Gericht allerdings fest, daß die Gesamtheit der Regelungen des Steuerreformgesetzes „eine vollständige und gleichheitsgerechte Besteuerung der Kapitaleinkünfte sicherstellen soll und die Steuerfreistellung lediglich als Hilfe zum Übergang in die Legalität“ zu sehen ist.¹⁹ Dies veranlaßte bereits manche Autoren, von der Verfassungsmäßigkeit der Steueramnestie auszugehen.²⁰

9 Vgl. Rainer, T., FR 4/1989, 98; Steiner, M., DStZ 6/1989, 142.

10 RGBI 1933 I, 360.

11 RGBI 1936 I, 1016.

12 RGBI 1942 I, 165.

13 Vgl. Steinert, M., DStZ 6/1989, 143.

14 Gesetz zur Milderung dringender sozialer Notstände, Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (WiGBI) 1949, 205; sowie das Gesetz über die Ausgabe von Berlin-Schuldverschreibungen, vgl. Steinert, M., DStZ 6/1989, 143.

15 BStBl I 1988, 259.

16 Vgl. Arndt, H.-W., Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 9/1988, 787; Kübler, J., DStZ 16/1988, 400; Schönemann, B., StVj 1989, 3; Tipke, K., BB 3/1989, 157; Scholtz, R.-D., DStZ 11/1989, 263; Birk, D., NJW 17/1989, 1072; Rüping, H., StVj 1993, 124.

17 FG Münster, Vorlagebeschluß vom 17.01.1989 - X 8251/86 E, abgedruckt in NJW 17/1989, 1111.

18 BVerfGE 84, 233 (236).

19 BVerfGE 84, 233 (238).

20 Vgl. Schätzler, J.-G., Gnadenrecht, 1992, 248; Grabner, R./Herzog, O./Quantschnigg, P., Österreichische Steuerzeitung (ÖStZ) 8/1993, 98; Scheuerle, F., Der Betrieb (DB) 11/1995, 548.

2 Zur Zulässigkeit einer aktuellen Steueramnestie: Systemwechsel

Eine Amnestie ist auf besonders bedeutende Ereignisse oder auf die Bewältigung von Ausnahmesituationen beschränkt. Im Bereich des Steuerrechts könnte ein besonders bedeutendes Ereignis vorliegen, wenn der Gesetzgeber zu der Überzeugung gelangt, daß die aktuelle Besteuerungskonzeption nicht (mehr) sachgerecht sei und er diese grundlegend ändern möchte. Das neue Steuersystem sieht z.B. vor, daß Einkünfte aus Kapitalvermögen nicht mehr besteuert werden. Als Begründung für sein Vorgehen könnte der Gesetzgeber anführen, daß die Absenkung des gesetzlichen Rentenniveaus den Bürger zwingt, selbst für das Rentenalter vorzusorgen. Mit dem Verzicht auf die Besteuerung von Einkünften aus Kapitalvermögen, welches die klassische Form der Ersparnisbildung darstellt,²¹ möchte der Gesetzgeber einen Beitrag zu der privaten Vorsorge der Bürger leisten. Außerdem belebe (inländisches) Kapitalvermögen den Kredit- bzw. Kapitalmarkt und nütze so der deutschen Volkswirtschaft. Diese Argumentation wird vom Bundesverfassungsgericht unterstützt. Art. 3 Abs. 1 GG räumt dem Gesetzgeber bei der Erschließung von Steuerquellen eine weitgehende Gestaltungsfreiheit ein, wobei er sich von finanzpolitischen, volkswirtschaftlichen, sozialpolitischen und steuerrechtlichen Erwägungen leiten lassen darf.²² Das Gericht überprüft nur die Einhaltung äußerster Grenzen, „nicht aber, ob der Gesetzgeber im Einzelfall die jeweils zweckmäßigste, vernünftigste und gerechteste Lösung gefunden hat“.²³

Eine (Steuer-)Amnestie stellt bei einer derartigen Reform des Steuersystems einen Schlußstrich unter die Vergangenheit und eine Anpassung an die veränderte Wirklichkeit dar. In Deutschland ist solch ein Wandel aktuell nicht zu erkennen. Die Regierung

hält vielmehr an der grundsätzlichen Besteuerung von Einkünften aus Kapitalvermögen fest und forciert ein einheitliches Modell der Zinsbesteuerung in Europa.²⁴

3 Zur Zulässigkeit einer aktuellen Steueramnestie: Störung des Rechtsbewußtseins

Die Besteuerung von Kapitaleinkünften könnte eine Störung des Rechtsbewußtseins bewirken, wenn die materielle Steuerpflicht dieser Einkünfte als ein unerlaubter Eingriff des Staates in die Tasche des Steuerpflichtigen gewertet werden muß.

Die Steuerpflicht von Einkünften aus Kapitalvermögen hat eine lange Tradition. Sie begann mit dem ersten deutschen Einkommensteuergesetz vom 23. Februar 1808, das Einkommen aus Kapitalvermögen besteuerte. Bis heute hat sich an der grundsätzlichen Steuerpflicht für Kapitaleinkünfte nichts geändert. Im Laufe der Zeit wurde der Umfang der Einkünfte immer weiter ausgedehnt. Zu Beginn setzte sich das Einkommen aus Kapitalvermögen ausschließlich aus Dividenden und Zinsen von ausgeliehenen Kapitalien zusammen.²⁵ Heute regelt § 20 Einkommensteuergesetz (EStG) den umfangreichen Katalog der Einkünfte aus Kapitalvermögen.²⁶

Einen vollständigen oder teilweisen Verzicht auf die Besteuerung von Zinsen fordern die Anhänger der konsumorientierten Besteuerung.²⁷ Sie sehen in der Besteuerung von Kapitaleinkünften eine Benachteiligung von zukünftigem Konsum gegenüber dem gegenwärtigen.²⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat bisher jedoch keine Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einer grundsätzlichen Besteuerung von Kapitaleinkünften geäußert. Das

21 Vgl. Steichen, A., Besteuerung von Zinserträgen, 1999, 232.

22 BVerfGE 21, 54 (63).

23 BVerfGE 26, 302 (310).

24 Vgl. Claus Hulverscheidt „Regierung plötzlich doch für Steueramnestie“ (Financial Times Deutschland vom 12.08.2002).

25 BVerfGE 84, 239 (240f.).

26 Bezüglich Entstehung und Entwicklung vgl. Wassermeyer, F., in: Kirchhof, P./ Söhn, H., Einkommensteuergesetz, 2002, § 20 Randnummer A 51ff.

27 Vgl. Lang, J., Besteuerung von Einkommen, 2001, 81.

28 Vgl. Steichen, A., Besteuerung von Zinserträgen, 1999, 238.

Gericht hat mehrfach auf den weitgehenden Gestaltungsfreiraum des Gesetzgebers bei der Erschließung von Steuerquellen hingewiesen.²⁹

Die materielle Steuerpflicht von Einkünften aus Kapitalvermögen stellt somit keinen Ausnahmetatbestand dar, dessen Behebung den Erlaß einer Amnestie legitimiert.

Einen legitimen Grund für den Erlaß einer Steueramnestie könnte aber auch das Steuererhebungsverfahren liefern. Können die Finanzbehörden eine gleichmäßige Steuererhebung nicht sicherstellen, schließt eine Steueramnestie, die im Zuge der Reform des Steuererhebungsverfahrens erlassen wird, endgültig mit dem Zustand einer allgemeinen Ungleichbehandlung ab.

Inwieweit die Forderung des Bundesverfassungsgerichts, „daß das materielle Steuergesetz in ein normatives Umfeld eingebettet sein muß, welches die Gleichheit der Belastung auch hinsichtlich des tatsächlichen Erfolges prinzipiell gewährleistet“,³⁰ mit der tatsächlichen Steuererhebungspraxis im Bereich der Einkünfte aus Kapitalvermögen erfüllt ist, ist fraglich. In der Literatur wird, vor allem bei Zinseinkünften, regelmäßig auf die hohe Steuerhinterziehungsquote und die damit verbundene Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen hingewiesen.³¹ Als Hauptursache für die mangelhafte Steuererhebung werden das strukturelle Vollzugshindernis des § 30 a Abgabenordnung (AO) und die dadurch begünstigte Kapitalflucht ins Ausland genannt. Bei ausländischen Einkünften ist eine Besteuerung durch das Versenden von Kontrollmitteilungen sichergestellt.

Kommt es bei der Besteuerung von Kapitaleinkünften nicht zu einer europäischen Einigung, könnte Deutschland versuchen, die Kapitalflucht durch den Erlaß von nationalen Regelungen einzudämmen.³² Der Handlungsspielraum des Gesetzgebers ist hier

bei stark eingeschränkt. Er könnte versuchen, die Kapitalflucht durch die Einführung von strengeren Kontrollen zu unterbinden. Der Bundesrechnungshof wies allerdings in einer Stellungnahme vor dem Bundesfinanzhof (BFH) darauf hin, daß selbst die sehr weitgehende und mit § 30 a AO nicht zu vereinbarende Kontrolle von inländischen Bankkonten die Kapitalflucht ins Ausland nicht vollständig erfassen und damit auch nicht verhindern könne.³³

Eine wirkungsvollere Maßnahme, die Kapitalflucht einzudämmen, stellt die Erhöhung der Besteuerungsakzeptanz von Kapitalerträgen dar. Die Steuerpflichtigen sollen auf diese Weise „freiwillig“ auf die Verlagerung von Vermögen ins Ausland verzichten. Diesen Weg ging 1993 unser Nachbarstaat Österreich. Er führte unter Beibehaltung des Bankgeheimnisses eine Abgeltungsteuer auf Zinsen und Dividenden ein. Der Steuersatz liegt bei moderaten 25 %. Dieser niedrige Steuersatz berücksichtigt die Inflationsanfälligkeit von Kapitalvermögen und die bereits von Herrn Abs erkannte Tatsache, daß Kapital scheu wie Reh ist und bei einer als zu streng empfundenen Besteuerung die Flucht ergreift.³⁴ Mit der Neuregelung war eine Steueramnestie für Einkünfte aus Kapitalvermögen verbunden. Die Steuerreform ließ die Einnahmen aus der Besteuerung von Kapitaleinkünften massiv ansteigen und löste eine Rückkehr von im Ausland ruhendem Vermögen österreichischer Bürger und österreichischer Stiftungen aus.³⁵ Insgesamt aber kann man durchaus die Ansicht vertreten, daß das derzeitige Steuererhebungsverfahren zu einer Störung des Rechtsbewußtseins in Deutschland geführt hat. Daher kann man die formalen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts für eine Steueramnestie mit guten Gründen für gegeben erachten. Ob der Gesetzgeber zur Korrektur den österreichischen Weg geht oder in- und ausländische Kontrollmitteilungen durchsetzt, spielt indes für die nachfolgende Gleichheitsprüfung keine Rolle.

29 BVerfGE 50, 386 (392). In dem zu entscheidenden Fall geht es um Zinseinkünfte, wobei die Begründung meines Erachtens auf die Gesamtheit der Kapitaleinkünfte übertragbar ist.

30 BVerfGE 84, 239 (271).

31 Vgl. Schumacher, R., FR 1/97, 1; Tipke, K., Betriebsberater (BB) 5/1998, 241; Flick, H., DStZ 6/1998, 187.

32 Die folgenden Ausführungen treffen auch im Fall der EU-weiten Regelung für Drittstaaten zu, mit denen keine gleichwertigen Maßnahmen vereinbart wurden.

33 BFH-Urteil vom 18.02.1997 - VIII R 33/95, abgedruckt in BStBl II 1997, 504.

34 Vgl. Zeitler, F.-C., DStZ 17/1992, 514.

35 Vgl. Flick, H., DStZ 6/1998, 186.

4 Zur Zulässigkeit einer aktuellen Steueramnestie: Gleichheitswidrige Diskriminierung gesetzestreuer Kapitalertragsteuerpflichtiger?

Hat der Gesetzgeber bei dem Erlaß einer Steueramnestie die formalen Anforderungen berücksichtigt und wird mit einer Steueramnestie ein Schlußstrich unter die Vergangenheit gezogen, hängt die Verfassungsmäßigkeit des Steueramnestiegesetzes letztlich von der Vereinbarkeit der Regelung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz ab.

Nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der erste Schritt einer allgemeinen Gleichheitsprüfung die Festlegung der durch die Regelung verursachten Ungleichbehandlung. Mit der aktuell diskutierten Variante einer Steueramnestie verzichtet der Staat auf eine Bestrafung der Tat und zumindest teilweise auch auf die Festsetzung der hinterzogenen Steuern. Dieser Straf- und Steuerverzicht bevorzugt Steuerhinterzieher im Bereich der Einkünfte aus Kapitalvermögen und wirkt sich ungleich aus gegenüber dem, der sich gesetzestreu verhalten und seine Steuern ordnungsgemäß gezahlt hat. Ungleich wirkt sich der Verzicht auch auf denjenigen aus, der Steuern auf eine der anderen sechs Einkunftsarten hinterzogen hat.

Die bevorzugte Behandlung von Steuerhinterziehern könnte eine grobe Beeinträchtigung des Rechtsbewußtseins der steuerehrlichen Bevölkerung bewirken. Die Steuerehrlichen haben gesetzestreu ihre Steuerlast an die Finanzbehörden abgeführt. Die Steuerhinterzieher hingegen haben durch die Nichtangabe der Einkünfte aus Kapitalvermögen gesetzwidrig ihre Steuerlast gemindert. Diese Minderung geht auf Kosten der Allgemeinheit. Die Reduzierung der persönlichen Steuerbelastung der Steuerunehrlichen muß durch die Solidargemeinschaft der Steuerzahler ausgeglichen werden, was ceteris paribus zu einer Erhöhung der Steuerlast der ehrlichen Steuerpflichtigen führt. Dies veranlaßte Tipke zu seiner Formulierung, daß in der Gemeinschaft der Steuerbürger „jeder gegen jeden einen Anspruch auf Steuerehrlichkeit“ hat.³⁶ Der Staat soll-

te daher bestrebt sein, zum Wohle jedes einzelnen, den entstandenen Steueranspruch möglichst vollständig durchzusetzen.

Das Finanzgericht Düsseldorf formulierte in einem Urteil zum StrbEG, daß die durch den Steuerverzicht verursachte Besserstellung von Steuerunehrlichen „geeignet ist, das Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit gesetzgeberischer Maßnahmen schwer zu erschüttern“.³⁷ Das Unverständnis der Steuerunehrlichen ist besonders groß, wenn sie gleichzeitig mit dem Erlaß der Steueramnestie Steuern auf Kapitaleinkünfte abführen müssen, die den Steuersündern durch die Steueramnestie erlassen werden.

Eine so grobe Beeinträchtigung des Rechtsbewußtseins läßt sich wenn überhaupt nur durch entsprechend schwerwiegende Unterschiede bzw. Gründe rechtfertigen. Zu der weit verbreiteten Steuerhinterziehung bei Einkünften aus Kapitalvermögen konnte es nur kommen, weil § 30 a AO die Kontrollmöglichkeiten der Finanzbehörden stark einschränkt. Die auf diese Weise geminderte Gefahr des Steuerhinterziehers, daß die Finanzbehörden seine Tat entdecken, verleitet viele Steuerpflichtige, ihre Einkünfte aus Kapitalvermögen nicht anzugeben. Das gesetzwidrige Verhalten dieser Steuerhinterzieher kann somit als Folge der mangelhaften Praxis der Steuererhebung gewertet werden.

Das Wissen über die weit verbreitete Nichtangabe von Kapitaleinkünften kann wiederum selbst bei ansonsten Steuerehrlichen eine Steuerhinterziehung von Einkünften aus Kapitalvermögen verursachen. Erkennt der Steuerpflichtige, daß den Finanzbehörden durch § 30 a AO die Hände gebunden sind und sie in den meisten Fällen nur tatenlos zusehen können, wie Einkünfte hinterzogen werden, gibt es für den Bürger nur eine Möglichkeit, eine gleichmäßige Besteuerung von Einkünften aus Kapitalvermögen herzustellen: Er hinterzieht seine Einkünfte aus Kapitalvermögen ebenfalls.

36 Vgl. Tipke, K., BB 3/1989, 158.

37 FG Düsseldorf, Beschluß vom 16.01.1989 -14 V 558/88a [E], abgedruckt in Der Betrieb (DB) 5/1989, 255.

Verantwortlich für die mangelhafte Verwaltungspraxis und damit zumindest mitverantwortlich für die weit verbreitete Steuerhinterziehung ist der Gesetzgeber, der in der Steuerreform 1990³⁸ den damaligen Bankenerlaß in § 30 a AO gesetzlich fixierte.³⁹ Steinert spricht in diesem Zusammenhang von einer „Beihilfe“ des Staates an der Steuerhinterziehung.⁴⁰ Gesteht der Gesetzgeber sein Versagen in der Zinsbesteuerung ein, indem er das jetzige System grundlegend reformiert, wäre es zwar legal, weiterhin die durch das alte System hervorgerufenen Steuerhinterziehungen zu verfolgen, gerecht wäre es aber nicht. Vielmehr sollte der Gesetzgeber als Konsequenz der (Mit-) Verantwortung für die Steuerhinterziehung von einer strafrechtlichen Verfolgung der Tat absehen. Zusätzlich zu dem Strafverzicht erscheint ein zumindest teilweiser Verzicht auf die Festsetzung der hinterzogenen Steuer gerechtfertigt. Die Bürger haben sich jahrelang darauf „verlassen“ können, daß der Staat die Hinterziehung von Einkommensteuer auf Kapitaleinkünfte duldet und toleriert. Eine nachträgliche Steuererhebung der sich in den letzten 10 Jahren kumulierten hinterzogenen Steuern wird wegen der weiten Verbreitung der Steuerhinterziehung in vielen Fällen wohl zu einer enormen finanziellen Belastung des Steuerpflichtigen führen. Von einer Nachentrichtung sind nicht nur wenige Reiche betroffen, sondern auch der „Durchschnittsbürger“, dem die Mittel oft fehlen werden, die nachträglich festgesetzten Steuern an die Finanzbehörden abzuführen.

Ein vollständiger Steuerverzicht ist hingegen nicht gerechtfertigt, weil es unabhängig von der Mitverantwortung des Gesetzgebers immer noch der tatsächlichen Tatbegehung durch den Steuerpflichtigen bedurfte. Dieser wußte, daß sein Handeln subjektiv gesehen vielleicht legitim erscheint, objektiv allerdings als ein Vergehen gegen geltendes Recht gewertet werden muß. Diese Teilschuld des Steuerpflichtigen rechtfertigt, daß er wenigstens einen Teil der hinterzogenen Steuern nachentrichten muß. Die durch die Nachzahlung eventuell entstehenden finanziellen Probleme des Steuerhinterziehers sollte der Gesetzgeber durch eine ent-

sprechend großzügige Regelung der Nachzahlungsfristen berücksichtigen.

5 Zur Zulässigkeit einer aktuellen Steueramnestie: Gleichheitswidrige Privilegierung von Steuerstraftätern untereinander?

Ist eine Steueramnestie auf die Hinterziehung von bestimmten Einkünften beschränkt, verursacht sie neben der Ungleichbehandlung von Steuerehrlichen und -unehrlichen immer auch eine Ungleichbehandlung von Steuerstraftätern untereinander. In den Genuß des Straf- und teilweisen Steuerverzichts kommen bei der aktuell diskutierten Variante einer Steueramnestie lediglich die Steuerhinterzieher im Bereich der Einkünfte aus Kapitalvermögen. Die Steuerhinterziehung bei anderen Einkunftsarten ist von der Amnestierung nicht betroffen. Es entsteht der Eindruck, daß es für den Gesetzgeber zwei Klassen von Steuerhinterziehern gibt, wobei die Hinterziehung von Einkommensteuer auf Kapitalerträge weniger schwer wiegt als die Hinterziehung bei den übrigen sechs Einkunftsarten.⁴¹ Die Bevorzugung bestimmter Steuerhinterzieher kann zu einer Irritation des Rechtsbewußtseins bei den benachteiligten Steuerhinterziehern führen und bedarf einer entsprechenden Rechtfertigung.

Der einzige Unterschied der Vergleichsgruppen, der eine Ungleichbehandlung rechtfertigen könnte, ist die Einkunftsart, in der die Steuerhinterziehung begangen wurde. In der Literatur und auch in der Rechtsprechung wird immer wieder darauf hingewiesen, daß es sich bei Kapitalvermögen um eine sehr flexible Einkunftsquelle handelt, die im Vergleich zu den anderen Einkunftsarten örtlich weit weniger gebunden ist.⁴² Die Ungebundenheit erleichtert es dem Steuerpflichtigen, z.B. durch eine Verlagerung des Kapitalvermögens ins Ausland der deutschen Besteuerung zu entgehen und so eine Steuerhinterziehung zu begehen.

38 Bundesgesetzblatt (BGBl) I 1988, 1093.

39 Vgl. Felix, G., Kölner Steuerdialog (KÖSDI) 8/1988, 7313; Tipke, K., BB 5/1998, 246.

40 Vgl. Steinert, M., DStZ 6/1989, 145.

41 Vgl. Zacharias, E./ Rinnewitz, J./ Spahn, E., DStZ 4/1989, 87.

Ob dieser Unterschied von solcher Art und solchem Gewicht ist, daß er eine durch die Steueramnestie verursachte Ungleichbehandlung rechtfertigen kann, ist fraglich.

Der Erleichterungsgedanke kann eine Ungleichbehandlung der unterschiedlichen Steuerhinterzieher nicht rechtfertigen. Das Argument, daß es sich bei einer Steuerhinterziehung um ein klassisches Fortsetzungsdelikt handelt, ist nicht von der Hinterziehung einer bestimmten Einkunftsart abhängig. Es ist nicht nachvollziehbar, warum gerade die Rückkehr von Steuerhinterziehern im Bereich der Einkünfte aus Kapitalvermögen besonders erleichtert werden sollte. Das gleiche gilt für das Argument, daß eine Rückkehr der Steuerhinterzieher in den Kreis der Steuerzahler eine Verringerung der Ungleichbehandlung bewirkt. Die Verringerung findet unabhängig von der der Steuerhinterziehung zugrundeliegenden Einkunftsart statt.

Bei der Rechtfertigung des Steuerverzichts vor den Steuerhinterziehern sind fiskalische Überlegungen zielführend, wenn die Steuerermehreinnahmen in der Zukunft auch tatsächlich der Steueramnestie zuzuschreiben sind. Im Fall der Ungleichbehandlung von unterschiedlichen Steuerhinterziehern fällt die Rechtfertigung mit diesen Überlegungen schwer. Es ist zu beachten, daß eine Rückkehr von Steuerhinterziehern in den Kreis der Steuerhinterziehern unabhängig von der Einkunftsart der hinterzogenen Steuern zu einer Zurückdrängung der Schattenwirtschaft und damit zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen führt.⁴³ Aus fiskalischen Gründen ist es nicht nachvollziehbar, warum der Gesetzgeber durch eine Steueramnestie nur die Rückkehr von Steuerhinterziehern im Bereich der Einkünfte aus Kapitalvermögen unterstützen sollte.

Für eine Steueramnestie im Bereich der Einkünfte aus Kapitalvermögen sprechen wirtschaftspolitische Überlegungen. Befindet sich das vor den deutschen Finanzbehörden versteckt Kapitalvermögen im Ausland, kann die Gesellschaft von der Rückführung der Gelder ins Inland profitieren. Weil die Ausdehnung der Steueramnestie auf die anderen sechs Einkunftsarten nicht zu einer Erhöhung des inländischen Kapitalvermögen führt, können wirt-

schaftspolitische Überlegungen eine Bevorzugung von Steuerhinterziehern im Bereich der Einkünfte aus Kapitalvermögen rechtfertigen. Den Nutzen, den die Gesellschaft aus der Rückführung des im Ausland ruhenden Kapitalvermögens ziehen kann, wiegt möglicherweise schwerer als die Irritation des Rechtsbewußtseins der übrigen Steuerhinterzieher. Selbst wenn man in diesem Punkt anderer Meinung sein sollte, ist aber noch auf folgenden wesentlichen Gesichtspunkt hinzuweisen:

Bei Einkünften aus Kapitalvermögen kann das gesetzwidrige Verhalten der Steuerhinterzieher teilweise mit der mangelhaften Steuererhebungspraxis der Finanzbehörden erklärt werden. Bei diesen Einkünften schränkt § 30 a AO die Möglichkeiten der Finanzbehörden, die Angaben der Steuerpflichtigen in ihren Steuererklärungen zu kontrollieren, im Vergleich zu den sechs anderen Einkunftsarten stark ein. Die auf diese Weise verminderte Gefahr, daß eine Steuerhinterziehung entdeckt wird, verleitet bereits viele Steuerpflichtige, ihre Einkünfte aus Kapitalvermögen in der Steuererklärung nicht anzugeben. Im Gegensatz zu den Kapitaleinkünften ist bei allen anderen Einkunftsarten die Steuererhebung durch hinreichende Kontrollmöglichkeiten der Finanzbehörden sichergestellt. Der potentielle Steuerhinterzieher braucht mehr an krimineller Energie, um den Finanzbehörden Einkünfte aus anderen Einkunftsarten vorzuenthalten. In vielen Fällen reicht bloßes Verschweigen der Einkünfte nicht aus, und es bedarf zusätzlicher Vertuschungshandlungen.

Die Mitverantwortung des Staates an der mangelhaften Steuererhebung im Bereich der Einkünfte aus Kapitalvermögen und die damit verbundene Erleichterung der Steuerhinterziehung können daher die durch eine Steueramnestie hervorgerufene ungleiche Behandlung der Steuerhinterzieher untereinander rechtfertigen.

42 Vgl. Jakob, W., Deutsches Steuerrecht (DStR) 27/1992, 895; Anzinger, H. M., Steuer und Wirtschaft (StuW) 3/2002, 261; BVerfGE 84, 239 (282); BFH-Urteil vom 18.02.1997 - VIII R 33/95 abgedruckt in BStBl II 1997, 504.

43 Vgl. Petrick-Rump, B., Ökonomische Wirkungen von Steueramnestien, 1996, 57.

44 Bundestags Drucksache 11/2536, S. 30

6 Fazit

Ich sehe nur eine Maßnahme, die Steuerhinterzieher freiwillig veranlassen könnte, Fluchtgeld von Auslandskonten ins Inland zu transferieren. Es handelt sich dabei um eine Kombination von Steueramnestie, ganz oder zumindest teilweiser Verschonung der Steuernachentrichtung und der Garantie, auf Grund des Transfers keine weiteren Nachteile befürchten zu müssen. Mein Beitrag beschäftigt sich ausschließlich mit der Frage, ob diese Maßnahme (zusammenfassend Steueramnestie genannt) – sollte sie der einfache Gesetzgeber beschließen – verfassungsrechtlich zulässig wäre.

1. Ich korrigiere meine vor dem Deutschen Bundestag 1990 geäußerte Auffassung, wonach es verfassungsrechtlich unter keinen Umständen zulässig ist, eine Steueramnestie mit dem (teilweisen) Verzicht auf Nachforderung hinterzogener Steuern zu verbinden.⁴⁴

2. Diese Ansicht entspricht nach wie vor meinem Rechtsgefühl. Denn eine solche Maßnahme diskriminiert gesetzestreue Steuerzahler gegenüber Steuerhinterziehern: Der Dieb bleibt nicht nur strafbefreit, sondern darf auch noch die Beute behalten. Der Gesetzesvollzug reduziert sich auf die Inanspruchnahme „der Ängstlichen und der Dummen“. Auch politisch dürfte eine solche Maßnahme nur schwer zu vermitteln sein.

3. Auf der anderen Seite steht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit einer Amnestie. Angesichts dieser Rechtsprechung spricht manches dafür, daß das Bundesverfassungsgericht eine Steueramnestie unter bestimmten, engen Voraussetzungen für zulässig halten würde.

4. Fast beiläufig erwähnt das Bundesverfassungsgericht, daß Amnestien „aus Anlaß eines besonders bedeutenden Ereignisses im Leben eines Volkes (z.B. Inkrafttreten einer neuen Verfassung) gewährt werden“ oder „unter einer Zeit, in der das Rechtsbewußtsein infolge außergewöhnlicher Verhältnisse erheblich gestört war, einen Strich zu ziehen ist“.⁴⁵ Eine Amnestie kann demnach nicht alltäglich erlassen werden, sie ist i.d.R. auf Ausnahmetatbestände beschränkt.

5. Erste und wesentliche Voraussetzung ist, daß mit einem solchen Vorhaben ein Systemwechsel im Bereich der Kapitalertragsbesteuerung vorgenommen wird. Um es mit den Worten des Bundesverfassungsgerichtes zu sagen: man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß im Bereich der Besteuerung von Kapitaleinkünften eine Störung des Rechtsbewußtseins – seitens der Steuerpflichtigen und des Fiskus (§ 30a AO) – vorliegt. Als ein solcher Systemwechsel käme der Übergang zu einer Abgeltungssteuer in Betracht. Ohne einen Systemwechsel ist eine derartige Maßnahme zur Rückführung von Fluchtkapital verfassungsrechtlich unzulässig.

6. Neben der Reform des deutschen Erhebungsverfahrens wäre für eine gleichmäßige Erfassung von ausländischen Einkünften aus Kapitalvermögen zusätzlich eine Verständigung mit dem Ausland notwendig. Dieses muß entweder eine Quellensteuer erheben oder die für eine Besteuerung in Deutschland notwendigen Informationen weiterleiten. Ein derartiger Systemwechsel stellt einen hinreichenden Anlaß für den Erlaß einer Steueramnestie dar.

7. Eine weitere Voraussetzung ist, daß der gravierende Gleichheitsverstoß, den eine derartige Steueramnestie zur Folge hätte, durch hinreichend gewichtige Gründe gerechtfertigt werden kann. Als ein solcher Rechtfertigungsgrund kommt das fiskalische Begehren, im Ausland befindliche Kapitalguthaben in die Bundesrepublik Deutschland zurückzuverlagern, allein nicht in Betracht.

8. Als eine solche Rechtfertigung könnte man aber durchaus in Betracht ziehen, daß es hier nicht nur um fiskalische Erwägungen und auch nicht nur darum geht, Steuerhinterziehern „eine goldene Brücke zurück zur Steuerehrlichkeit“ zu errichten. Zusammen mit diesen beiden Motiven ist m.E. entscheidend, daß die Gesetzgebung und Verwaltung selber in den letzten Jahrzehnten hauptsächlich am „Elend der Kapitalertragsbesteuerung“ beteiligt waren. Bankenerlaß und § 30a AO sind dafür Beleg genug. Wenn der Gesetzgeber die Kraft finden sollte, die Umkehr zu einem weniger steuerhinterziehungsanfälligen System zu vollziehen, könnte das Bündel der genannten Motive als Rechtfertigung für eine Steueramnestie mit einem teilweisen Verzicht auf Steuernachforderung verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen.

45 BVerfGE 10, 234, 241

Erfahrungen mit dem österreichischen Modell einer Abgeltungssteuer

1 Der Weg zur Endbesteuerung

Das österreichische System der steuerlichen Erfassung von Erträgen aus Sparkapital – die Endbesteuerung – hat sich sowohl aus der Sicht der effizienten Einhebung von Steuern als auch aus der Sicht der Optimierung des Steueraufkommens sehr bewährt. Vor allem wird der Erfolg dieses Steuersystems von der Akzeptanz durch die Steuerpflichtigen getragen.

Die Entwicklung zu dem heute geltenden Modell der Endbesteuerung startete im wesentlichen mit der 1. Etappe der großen Steuerreform von 1988. Mit einer grundsätzlichen und systematischen Neuregelung der Ertragsteuern – Verbreiterung der Steuerbasis und Senkung der Spitzensteuersätze – wurde auch eine Kapitalertragsteuer (KESt) auf Erträge von Forderungswertpapieren und Geldeinlagen bei Banken in Höhe von 10 % eingeführt. Diese Kapitalertragsteuer war lediglich eine Vorauszahlung auf die Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer und wurde bei der Berechnung der Steuer im Wege der Veranlagung durch das Finanzamt berücksichtigt. Da dieses konventionelle System der Besteuerung von Kapitalerträgen für den Fiskus nicht sehr ergiebig war und andererseits die Einhebung über die Veranlagung sehr verwaltungsintensiv war, wurde das „synthetische Prinzip“ der Einkommensbesteuerung verlassen und eine pauschalierte einheitliche Steuer im Endbesteuerungsgesetz verfassungsrechtlich verankert. Dazu stellten der damalige Finanzminister Lacina und der Staatssekretär Dietz folgendes fest: „Das bisher in Österreich bestehende Problem der Besteuerung von Kapitalerträgen wird nunmehr durch das einfache System einer Endbesteuerung abgelöst.

Zinsen unterlagen – wie grundsätzlich alle anderen Einkünfte – der Einkommensteuer, das Kapital der Vermögensteuer, im Erbfall der Erbschaftssteuer. Die Zinseinkünfte wurden aber zum größten Teil nicht versteuert, wobei offen ausgesprochen werden muss, daß vielen die Notwendigkeit einer Erklärung von Zinseinkünften nicht bewußt war oder zumindest nicht plausibel schien. Damit war auch in weiten Kreisen kaum ein Unrechtsbewußtsein hinsichtlich der Nichtbesteuerung von Kapitalerträgen vorhanden. Allerdings ergaben sich für viele unerwartete Probleme dann, wenn Ersparnisse für geplante Investitionen verwendet werden sollten. Der hohe Grad an Nichtbesteuerung bedeutete überdies eine Diskriminierung des Risikokapitals.”¹

Somit wurde bereits 1993 eine Quellensteuer auf Geldeinlagen bei Banken und Forderungswertpapieren mit Abgeltungscharakter eingeführt. Die davor geltende anrechenbare Abzugsteuer in der Höhe von 10 % wurde auf 22 % und später auf 25 % erhöht. Mit dem Steuerabzug an der Quelle wurde sowohl die Einkommensteuerschuld als auch die Erbschaftssteuer zur Gänze abgegolten. Gleichzeitig wurde von dem bisher geltenden Nettoprinzip bei der Berechnung der Steuer abgegangen; die KESt wird von den Bruttoerträgen berechnet. Somit wurden die Erträge aus Sparkapital aus dem System der progressiven Einkommensteuerberechnung ausgenommen; es wurde ein einheitlicher pauschalierter Satz eingehoben, womit die Einkommensteuer für unbeschränkt steuerpflichtige natürliche Personen zur Gänze als abgegolten gilt.

1 Ferdinand Lacina und Johannes Dietz im Vorwort „Die neue KESt“, Hauptverband der österreichischen Sparkassen vom 15.02.1993.

Gleichzeitig mit der Einführung der Abgeltungssteuer wurde durch eine Amnestieregelung eine rechtliche Bereinigung der bisher ungenügenden Umsetzung der steuerrechtlichen Vorschriften durch die Steuerpflichtigen verwirklicht. Dementsprechend hieß es in der Regierungsvorlage: „Dies hat seine Ursache darin, daß das Steuerbewusstsein in der Bevölkerung insbesondere aus Kapitalanlagen anders ist, als in bezug auf übrige Einkünfte und Vermögen“.²

Wenngleich es durch die Amnestie zwangsläufig zu einer Ungleichbehandlung der steuerrechtlichen Steuerpflichtigen gegenüber den anderen Steuerpflichtigen kommt, rechtfertigt die Bereinigung und die zukünftige steuerrechtliche Gleichbehandlung des privaten Sparkapitals diese Maßnahme.

Die verfassungsrechtlich verankerte Amnestieregelung betraf im wesentlichen den Amnestiezeitraum 1992 und Vorjahre. Die Wirkung erstreckte sich auf den Bereich der Einkommensteuer (Körperschaftsteuer), der Vermögensteuer und der Erbschafts- und Schenkungssteuer soweit sich diese Steuer auf die Kapitalerträge und das Vermögen beziehen (Amnestie der Kapitalerträge). Diese Amnestie umfaßte die Abstandnahme von der Nachforderung der Abgaben (Bemessungsamnestie) sowie den Wegfall der damit im Zusammenhang bestehenden Strafbarkeit (Strafamnestie).

Andere Einkünfte und Vermögen als jene, die der Endbesteuerung unterliegen, haben für die Amnestie keine Bedeutung. D.h. betriebliche Einkünfte die bisher nicht steuerlich erfaßt wurden, wurden auch nicht amnestiert (keine Amnestie der Mittelherkunft).

2 Die Endbesteuerung im Detail

Mit dem Bundesverfassungsgesetz über eine Steuerabgeltung bei Einkünften aus Kapital-

vermögen³ durch Abzug einer Kapitalertragsteuer wurde der einfache Gesetzgeber ermächtigt, bei bestimmten Kapitalerträgen eine Endbesteuerung einzuführen⁴.

Die Endbesteuerung im Bereich der Einkommensteuer gilt für bestimmte Kapitaleinkünfte natürlicher Personen und im Bereich der Körperschaftsteuer für juristische Personen mit Einkünften aus Kapitalvermögen, z.B. Vereine.

Endbesteuert sind Kapitalerträge

- aus Geldeinlagen bei inländischen Banken,
- aus sonstigen Forderungen gegenüber inländischen Banken, denen ein Bankgeschäft zugrunde liegt,
- aus Forderungswertpapieren, wenn sich die kuponauszahlende Stelle im Inland befindet,
- aus Aktien, GmbH-Anteilen, Genossenschaftsanteilen, Genussrechten, Partizipationskapital und Stiftungszuwendungen, wenn der Schuldner der Kapitalerträge Wohnsitz, Geschäftsleitung oder Sitz im Inland hat.
- aus Anteilsscheinen an einem Kapitalanlagefonds im Sinne des Investmentfondsgesetzes, soweit die ausgeschütteten Beträge aus Gewinnanteilen und aus Aktien resultieren.

Unter die Steuerabgeltung fallen Erträge aus Forderungswertpapieren sowie Genußrechten nur dann, wenn sie bei ihrer Begebung sowohl in rechtlicher Hinsicht als auch in tatsächlicher Hinsicht einem unbestimmten Personenkreis (mindestens 500 Anteilseigner) angeboten werden, d.h. nicht „private-placement-Papiere“ sind.

Die Endbesteuerung im Bereich der Einkommensteuer für natürliche Personen gilt unabhängig

2 Erläuternde Bemerkungen zum Abschnitt I der Regierungsvorlage, 811 der Beilage zu den stenografischen Protokollen des Ministerialrates XVIII. GP vom 30.11.1992.

3 1, Bundesgesetzblatt (BGBl) 1993/11 idF BGBl 1993/818 „Endbesteuerungsgesetz“.

4 Eine verfassungsrechtliche Ermächtigung war notwendig, weil gegen eine ausschließlich einfachgesetzliche Endbesteuerung verfassungsrechtliche Bedenken bestanden. Die Endbesteuerung bestimmter Kapitaleinkünfte ist gegenüber anderen Einkünften begünstigt (Doralt, Recht der Wirtschaft 1992, 352).

davon, ob sich die Kapitalanlage im Privatvermögen oder im Betriebsvermögen befindet. Endbesteuert sind damit auch betriebliche Kapitalanlagen von Einzelunternehmen und von Personengesellschaften soweit daran ausschließlich natürliche Personen beteiligt sind.

Soweit im Inland bezogene Kapitalerträge aus Forderungswertpapieren nicht der Kapitalertragsteuer unterliegen, z.B. Forderungswertpapiere, die vor dem 31.12.1983 in Schilling-Währung begeben wurden und aufgrund der sogenannten „Auffettungsklausel“ nicht steuerpflichtig gestellt wurden, gilt die Einkommensteuer nur dann als abgegolten, wenn die kuponauszahlende Stelle freiwillig angewiesen wird, einen Betrag in Höhe der Kapitalertragsteuer einzubehalten und an die Finanzverwaltung abzuführen (Optionserklärung). Von dieser Möglichkeit hat der überwiegende Anteil der Sparer Gebrauch gemacht und hat freiwillig zur KEST optiert.

Soweit die Einkommensteuer durch den KEST-Abzug als abgegolten gilt, sind die Kapitalerträge steuerlich weder beim Gesamtbetrag der Einkünfte noch beim Einkommen zu berücksichtigen. Derartige Kapitalerträge bleiben daher sowohl bei der Bemessungsgrundlage für die Veranlagung als auch für die Berechnung der Steuererklärungspflicht unberücksichtigt.

Aufwendungen im Zusammenhang mit endbesteuerten Kapitaleinkünften (Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben) sind nicht abzugsfähig. Die Steuer wird daher vom sogenannten Bruttoertrag berechnet.

Ursprünglich betrug die Kapitalertragsteuer einheitlich 22 %. Seit 01.07.1996 wurde sie auf 25 % erhöht.

Bei Steuerpflichtigen, deren Tarifsteuer unter Einbeziehung der endbesteuerten Kapitalerträge unter 25 % liegt, kann die Kapitalertragsteuer auf Antrag angerechnet bzw. mit dem übersteigenden Betrag rückerstattet werden. Im Veranlagungsfall sind jedoch die Kapitalerträge auch in die Steuerberechnungsbasis ohne Abzug von Betriebsausgaben bzw. Werbungskosten einzubeziehen.

Die Abzugspflicht erstreckt sich auch auf besondere Entgelte und Vorteile auf Disagio-Beträge sowie vom Schuldner übernommene Kapitalertragsteuern und auf Ausgleichszahlungen, die der Verleiher eines Wertpapiers von einem Kreditinstitut erhält.

Von der Abzugsverpflichtung der Kapitalertragsteuer gibt es eine Reihe von Ausnahmen und zwar:

- Bei Identität von Gläubiger und Schuldner.
- Bei Kapitalerträgen von unbeschränkt steuerpflichtigen Körperschaften.
- Bei einer mindestens 25 %igen Beteiligung an einer inländischen Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft.
- Bei Bankeinlagen und bei Ausgleichszahlungen im Rahmen der Wertpapierleihe unter Kreditinstituten.
- Bei Zinserträgen aus Einlagen bei ausländischen Betriebsstätten von Banken.
- Bei Kapitalerträgen aus Geldeinlagen und sonstigen Forderungen bei Banken sowie bei Kapital- und Forderungswertpapieren, wenn
 - der Empfänger keine natürliche Person ist und
 - der Empfänger dem Abzugsverpflichteten nachweist, daß die Kapitalerträge als Betriebseinnahmen eines in- oder ausländischen Betriebes zu erfassen sind (Befreiungserklärung) und
 - der Empfänger eine Gleichschrift der Befreiungserklärung unter Angabe seiner Steuernummer über den Abzugsverpflichteten dem Finanzamt zuleitet und
 - Kapitalerträge aus Forderungswertpapieren, die auf dem Depot des Kreditinstitutes hinterlegt sind.

Die Kapitalertragsteuer entfällt außerdem aufgrund der „Mutter-Tochter-Richtlinie“ der EU bei grenzüberschreitendem Dividendenfluß innerhalb der EU. Begünstigt sind demnach Gewinnausschüttungen, wenn sie an einen in der EU ansässigen Anteilseig-

ner erfolgen, auf den die Mutter-Tochter-Richtlinie anzuwenden ist.

Steuerschuldner der Kapitalertragsteuer ist der Empfänger der Kapitalerträge. Vergleichbar mit der Einhebung der Lohnsteuer haftet jedoch die auszahlende Unternehmung bzw. die kuponauszahlende Stelle, in der Regel die Kreditinstitute, für die Einbehaltung und Abfuhr der KEST. Der Steuerschuldner wird nur in Ausnahmefällen in Anspruch genommen.

Soweit der Schuldner die Kapitalertragsteuer für Rechnung des Gläubigers übernimmt, ist der übernommene Betrag als zusätzliche Leistung dem Kapitalertrag zuzurechnen. In diesem Fall beträgt die Steuer daher 33,33 % vom ausgeschütteten Kapitalertrag.

Der Steuerabzug ist in dem Zeitpunkt vorzunehmen, in dem die Kapitalerträge dem Gläubiger zufließen. Wird über die Ausschüttung der Kapitalerträge von einer Körperschaft beschlossen, so gilt als Tag des Zufließens der im Beschluß bezeichnete Auszahlungstag. Fehlt es an einer solchen Festsetzung, so gilt als Zeitpunkt des Zufließens der Tag nach der Beschlußfassung.

Bei Einkünften eines „stillen Gesellschafters“ gilt der im Gesellschaftsvertrag festgesetzte Tag als Tag des Zufließens, sonst der Tag nach der Bilanzaufstellung. Bei Kapitalerträgen aus Forderungswertpapieren gilt der Zeitpunkt der Fälligkeit als Zuflusszeitpunkt.

Zum 01.01.2001 wurde durch das Kapitalmarkt-offensivegesetz (KMOG) für Investmentfonds eine neue Besteuerung eingeführt. Demnach sind Substanzgewinne, die innerhalb des Investmentfonds anfallen, mit einer effektiven Steuer von 5 % (20 % der Substanzgewinne unterliegen einer 25 %igen Kapitalertragsteuer) zu erfassen. Steuerpflichtig sind sowohl ausgeschüttete als auch thesaurierte Substanzgewinne.

5 Siehe Helmut Schuster und Alfred Stiglbauer (2000), Die österreichische Abgeltungssteuer – Modell für Deutschland?, Zeitschrift für Wirtschaft und Bankrecht, Jänner 2000.

3 Theoretische Aspekte zur Abgeltungssteuer

Zur Begründung und zur Rechtfertigung der pauschalierten Abgeltungssteuer in Österreich wurden eine Reihe von Gründen angeführt, die sich im wesentlichen in rechtstheoretische und in ökonomische Überlegungen einteilen lassen.

Durch die Einführung des einheitlichen Steuersatzes für persönliches Sparkapital auf maximal die Hälfte des höchsten Progressionssatzes für natürliche Personen (in Österreich derzeit 50 %) wird das Prinzip der synthetischen Einkommensteuerfassung durchbrochen.

Diese Sonderstellung der Sparkapitalbesteuerung wurde begründet:⁵

- Mit der besonderen Auswirkung der Geldverdünnung im Bereich der Kapitaleinkünfte. Die zu steuernden Zinsen beinhalten schon die zu erwartende Inflation. Dadurch wird eine höhere effektive Steuerbelastung bewirkt.
- Kapitalbesitz kommt letztendlich aus Ersparnissen, die wiederum aus bereits versteuertem Einkommen stammen.
- Durch die Kapitalertragsbesteuerung wird die Wahl zwischen gegenwärtigem und zukünftigem Konsum verzerrt.
- Ein hoher Kapitalertragsteuersatz bewirkt die Verminderung der Akzeptanz dieser Steuer durch die Steuerpflichtigen und kann zu einem Abfluss der Geldmittel in andere Länder führen.
- Das subjektive Gefühl der Steuerbelastung bei der Abzugsteuer ist für den Steuerpflichtigen geringer.
- Durch den Abzug der Steuer an der Quelle wird der Steuerpflichtige von allen weiteren Erklärungs- und Nachweispflichten hinsichtlich der Kapitalerträge befreit.
- Für den Staat ergibt sich der Vorteil, daß trotz geringeren Steuersatzes der Nettoertrag dieser Abgabe höher ist, als dies bei einer zu veranlagenden Steuer der Fall wäre.

Insgesamt führen alle diese Argumente zu einer hohen Akzeptanz durch die Steuerpflichtigen.

In einer Befragung der österreichischen Banken zur Einschätzung der Auswirkungen der neuen Steuererhebungsform hat die überwiegende Mehrheit der österreichischen Anleger die Steuerreform als sehr positiv eingeschätzt (86 %).⁶

Ebenso war die Entwicklung für den österreichischen Kapitalmarkt sehr positiv. Die Spareinlagen der Inländer sind seit 1993 um rund 19 % und die von Ausländern um 25 % gewachsen.

Die Liberalisierung der Kapitalmärkte und der technologische Fortschritt im Bereich des internationalen Geldtransfers machen große Kapitalbewegungen möglich.

Mit der Kombination Abzugsteuer und Abgeltungssteuer – wie sie in Österreich seit 1993 gilt – werden eine Reihe von Vorteilen erreicht.

- Durch diese Einhebungsart wird ein hoher Grad an Verwaltungsvereinfachung für die staatliche Verwaltung und somit ein hoher Nettoertrag an Steueraufkommen erzielt. Die

ser Effekt wird zum Teil dadurch erreicht, daß die Einbehaltung und Abfuhr dieser Steuer direkt von der auszahlenden Stelle, in der Regel dem Kreditinstitut, durchgeführt wird.

- Durch das Bruttoprinzip fällt bei der Berechnung der Abgeltungssteuer die sehr aufwendige Berücksichtigung von Werbungskosten bzw. von Betriebsausgaben sowie deren Kontrolle weg.

Trotz der schwierigen Ausgangsposition für die steuerliche Erfassung der Erträge aus Sparkapital wegen der damals noch in Österreich geltenden Anonymität, dem strengen Bankgeheimnis und auch wegen des mangelnden Steuerbewußtseins der Anleger hat die Reform auch für die Finanzverwaltung ein akzeptables Ergebnis gebracht. Könnte dieses Modell auch in anderen europäischen Ländern oder überhaupt in der gesamten EU umgesetzt werden, könnten andere Maßnahmen, wie das aufwendige und voraussichtlich ineffiziente Meldesystem, wie es in der EU-Zinsenrichtlinie vorgesehen ist, vermieden werden. Dies wäre auch für die europäische Erweiterung ein gangbarer Weg. Insgesamt würde der gesamte europäische Kapitalmarkt von einer solchen Regelung profitieren.

6 Siehe Helmut Schuster und Alfred Stiglbauer (2000), Die österreichische Abgeltungssteuer – Modell für Deutschland?, Zeitschrift für Wirtschaft und Bankrecht, Jänner 2000.

Politische Umsetzbarkeit einer Abgeltungssteuer

Sind Abgeltungssteuer und „goldene Brücke“ in Deutschland konsensfähig?

Lüder Gerken
Gerhard Schick

Bei der Thematik der Kapitalertragsbesteuerung sind neben rechtlichen Aspekten – was ist verfassungskonform?, was gestattet das Europa-Recht? – und ökonomischen Gesichtspunkten – welche Besteuerung führt zu einer effizienten Kapitalallokation? – insbesondere auch die Gerechtigkeitsvorstellungen der Bürger von Bedeutung. Denn bei der Beantwortung der Frage, wer in welcher Weise zur Finanzierung öffentlicher Leistungen beitragen soll und in welchem Ausmaß Umverteilung gerechtfertigt ist, stößt die Wissenschaft an ihre Grenzen. Nach dem heute allgemein akzeptierten Ansatz des normativen Individualismus¹ können nur die einzelnen Bürger Werturteile fällen.

Auch für die wissenschaftliche Diskussion ist es daher wichtig zu fragen, welche Vorstellungen die Bürger in Deutschland bezüglich einer gerechten Besteuerung haben. Dies gilt insbesondere für Argumentationen, die sich auf Gerechtigkeitserwägungen stützen. Sie sollten solche Werturteile zugrundelegen, die von den betroffenen Menschen geteilt werden. Darüber hinaus ist es auch für die Umsetzbarkeit steuerpolitischer Reformen relevant, was die Bürger als gerecht ansehen. Schließlich werden in einem demokratischen System nur solche Reformen umgesetzt, die eine Mehrheit im Parlament erhalten. Dies hängt nicht zuletzt davon ab, ob die Politiker meinen, die Reformen seien in der Bevölkerung oder zumindest bei ihrer eigenen

Klientel mehrheitsfähig oder wenigstens vermittelbar. Ob es sich bei diesen Positionen um die wissenschaftlich richtige Antwort auf die drängenden politischen Probleme handelt, ist dann – was man mitunter beklagen mag – zweitrangig.

1 Veranlagung

Das deutsche Einkommensteuerrecht orientiert sich im Prinzip an der Reinvermögenszugangstheorie.² Sie besagt, daß Einkünfte unterschiedlichster Art in gleicher Weise der jährlichen Einkommensbesteuerung unterworfen werden sollen. Dies impliziert eine synthetische Einkommensteuer. Sie wird zum einen mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip begründet, nach dem Steuerpflichtige mit höherer Leistungsfähigkeit einen größeren Anteil an der Finanzierung der staatlichen Aufgaben übernehmen sollen als Steuerpflichtige mit geringerer Leistungsfähigkeit. Die Leistungsfähigkeit des einzelnen wird dabei anhand des jährlichen Einkommens bestimmt. Unter bestimmten, restriktiven Annahmen bezüglich der individuellen Nutzenfunktionen kann aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip ein progressiver Tarifverlauf für die synthetische Einkommensteuer abgeleitet werden.³

Zum anderen kann die Gleichbesteuerung verschiedener Einkunftsarten damit begründet werden, daß

1 Popper, Karl R. (1958/1992), Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. Band II - Falsche Propheten: Hegel, Marx und die Folgen, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 107f.

2 Diese Theorie geht zurück auf Schanz, Georg (1896), Der Einkommensbegriff und die Einkommensteuergesetze, Finanzarchiv, 13. S. 1–87; Haig, Robert M. (1921), The Concept of Income – Economic and Legal Aspects, in: Haig, Robert M. (Hg.), The Federal Income Tax, New York:

Columbia University Press; Simons, Henry C. (1938), Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy, Chicago: The University of Chicago Press.

3 Dazu ausführlicher Gerken, Lüder / Märkt, Jörg / Schick, Gerhard (2000), Internationaler Steuerwettbewerb, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 6–13.

jede Abweichung von ihr lenkend in den Wirtschaftsprozess eingreift. Der Staat beschneidet folglich durch eine differentielle Besteuerung die Freiheit der Individuen bei der Auswahl ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten.⁴ Schließlich sprechen pragmatische Gründe für eine synthetische Einkommensteuer: Werden alle Einkunftsarten in gleicher Weise belastet, können Abgrenzungsprobleme zwischen verschiedenen Einkunftsarten, beispielsweise zwischen Geschäftsführergehalt und Unternehmergewinn, vermieden werden.

Die synthetische Einkommensteuer ist jedoch lediglich ein Ideal. Regelmäßig wird vom Prinzip der Gleichbesteuerung unterschiedlicher Einkunftsarten abgewichen, beispielsweise um die Vermögensbildung ärmerer Bevölkerungsschichten oder generell die Vorsorge für das Alter zu fördern. Dies gilt auch für das deutsche Steuersystem: Während Zinsen aus Sparguthaben oberhalb des Freibetrags voll mit dem individuellen Grenzsteuersatz zu versteuern sind, bleiben die Erträge aus Lebensversicherungsverträgen unter bestimmten Bedingungen steuerfrei; bei der Riester-Rente und im Rahmen der vermögenswirksamen Leistungen gibt es sogar staatliche Zuschüsse zur Kapitalbildung. Eine weitere Inkonsistenz im deutschen Einkommensteuerrecht wird die geplante, grundsätzlich vernünftige nachgelagerte Besteuerung der Renten⁵ darstellen.

Neueste Umfrageergebnisse lassen Zweifel daran aufkommen, ob die Deutschen die Gerechtigkeitsvorstellung teilen, die dem deutschen Einkommensteuerrecht zugrundeliegt.⁶ Die Besteuerung von Zinseinkünften in gleicher Höhe wie andere Einkommensarten wird mit einer überwältigenden

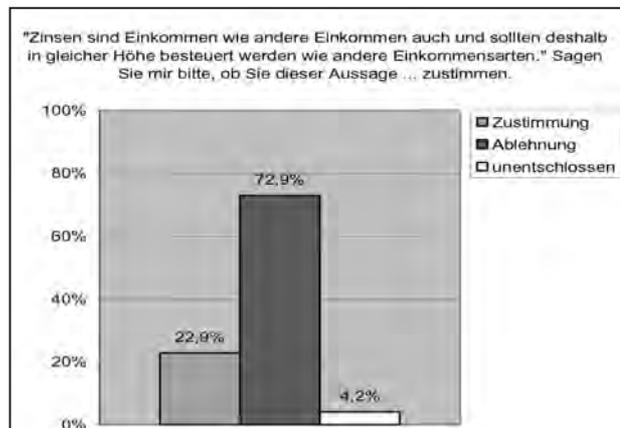


Abbildung 1

| | Anhänger der SPD | Anhänger der CDU / CSU | Anhänger von Bündnis 90 / Die Grünen | Anhänger der FDP |
|------------|------------------|------------------------|--------------------------------------|------------------|
| Zustimmung | 26,9 | 21,1 | 32,1 | 18,6 |
| Ablehnung | 69,9 | 74,4 | 67,2 | 81,4 |
| Weiß nicht | 3,8 | 4,5 | 0,7 | - |

Abbildung 2

Mehrheit von fast drei Vierteln abgelehnt (Abbildung 1). Interessanterweise ist diese Ablehnung weitgehend unabhängig von der parteipolitischen Präferenz. (Abbildung 2).

2 Steuerfreiheit

Aus ökonomischer Sicht ist die jährliche Abgrenzung des Einkommens weder zwingend noch wirklich überzeugend. Schließlich orientieren sich die

4 Kirchhof, Paul (2001), Standortbestimmung aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Kirchhof, Paul / Neumann, Manfred J.M. (Hg.), Freiheit, Gleichheit, Effizienz – Ökonomische und verfassungsrechtliche Grundlagen der Steuergesetzgebung, Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, S. 15.

5 Börsch-Supan, Axel / Lührmann, Melanie (2000), Prinzipien der Rentenbesteuerung, Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.

6 Umfrage des Mannheimer Instituts für praxisorientierte Sozialforschung im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Banken. Die Ergebnisse basieren auf einer Befragung von 1.015 wahlberechtigten Bürgern Deutschlands in der Zeit vom 22. bis 24. Oktober 2002.

7 Grundlegend hierzu Mirrlees, James A. (1971), An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation, Review of Economic Studies, 38, S. 175–208.

Menschen bei ihren wirtschaftlichen Entscheidungen nicht am Kalenderjahr. Investition und Ersparnis, gerade auch für die Altersvorsorge, weisen regelmäßig über die gegenwärtige Rechnungsperiode hinaus. Entsprechend betrachtet die finanzwissenschaftliche Optimalsteuerlehre⁷ im Unterschied zur traditionellen Reinvermögenszugangstheorie nicht die einzelnen jährlichen Einkommen, sondern das persönliche Einkommen über die gesamte Lebenszeit. Die Bürger gleichen in dieser Sichtweise die unterschiedlichen Möglichkeiten zur Einkommenserzielung in verschiedenen Jahren durch Ersparnisse oder Kreditaufnahme aus. Durch eine Besteuerung von Kapitalerträgen wird die intertemporale Allokationsentscheidung allerdings verzerrt.⁸ Es kommt zu einer im Vergleich zum Optimum geringeren Spar- und Investitionstätigkeit und folglich zu geringerem gesellschaftlichem Wohlstand. Je weniger der Staat Kapitalerträge steuerlich belastet, desto effizienter ist folglich die intertemporale Allokation. Ein optimales Steuersystem verwirklicht nach dieser Sichtweise intertemporale Neutralität, indem es ganz auf die Besteuerung von Kapitalerträgen verzichtet. Dies wird entweder durch eine Kopfsteuer oder durch eine Konsumsteuer erreicht.⁹

Juristen begründen die Steuerfreiheit von Kapitalerträgen mit der Vermeidung von Doppelbesteuerung. Doppelbesteuerung liegt dann vor, wenn (1) dasselbe Steuersubjekt (2) mit demselben Steuerobjekt (3) zweimal einer gleichartigen Steuer unterworfen wird. Im Fall der Kapitalertragsbesteuerung sei die Doppelbesteuerung darin zu sehen, daß zum einen die Erträge aus Kapital und zum anderen das Einkommen, aus dem dieses Kapital gebildet wurde, steuerlich belastet werden. Zwei Möglichkeiten bestehen folglich für die Vermeidung dieser Doppelbesteuerung: Entweder kann die Bildung von Kapital als Einkommensverwendung interpretiert werden. Dann wäre die Ersparnis aus dem versteuerten Einkommen zu bilden und die Zinserträge als Ergebnis dieser Form der Einkom-

mensverwendung von der Einkommensteuer zu befreien (zinsbereinigte Einkommensteuer). Oder man interpretiert die Bildung von Kapital als Investitionsentscheidung. Dann wären Zinsen als Einkommen aus Vermögen zu versteuern, die Kapitalbildung selbst jedoch von der Einkommensteuer zu befreien (sparbereinigte Einkommensteuer).

Reine Konsumsteuersysteme, wie sie die Optimalsteuerlehre und die genannte juristische Argumentation empfehlen, sind in der Realität selten. Die staatliche Förderung einzelner Formen der Alterssicherung zeigt jedoch, daß die Überlegung, die Kapitalbildung zur Altersvorsorge von der Steuer zu befreien, auch in der Politik zunehmend Unterstützung findet. Allerdings erfolgt diese Förderung nicht in Form einer generellen Steuerbefreiung für Kapitalerträge, sondern durch die spezifische Subventionierung einzelner Anlageformen. Fraglich ist daher, ob die aus dieser unsystematischen Besteuerung resultierenden Verzerrungen zwischen den steuerbefreiten und den nicht steuerbefreiten Anlagenformen nicht zumindest teilweise die Vorteile der Steuerbefreiung kompensieren.

Die Umfrageergebnisse zeigen, daß die Idee der Steuerfreiheit von Kapitalerträgen in der deutschen Bevölkerung in großem Maße geteilt wird. Die

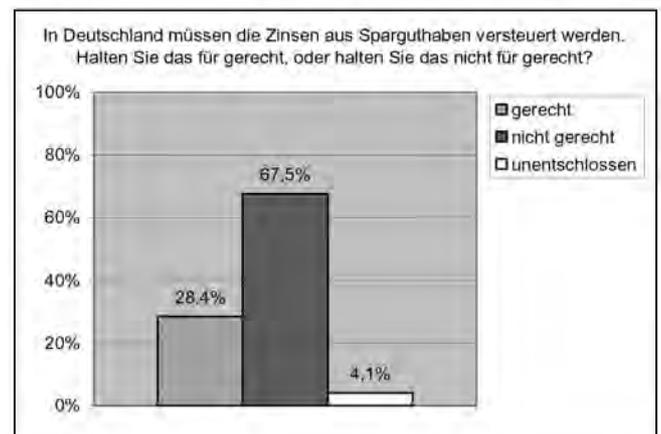


Abbildung 3

8 Neumann, Manfred J.M. (2001), Standortbestimmung aus ökonomischer Sicht, in: Kirchhof, Paul / Neumann, Manfred J.M. (Hg.), Freiheit, Gleichheit, Effizienz – Ökonomische und verfassungsrechtliche Grundlagen der Steuergesetzgebung, Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, S. 28–30.

9 Zur Ausgabensteuer Kaldor, Nicholas (1955/1965), An Expenditure Tax, 4. Auflage, London: Unwin University Books; zur Konsumsteuer vgl. die Beiträge in Rose, Manfred (Hg.) (1991), Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Berlin: Springer, sowie in Smekal, Christian / Sendelhofen, Rupert / Winner, Hannes (Hg.) (1999), Einkommen versus

Besteuerung von Zinsen aus Sparguthaben wird von über zwei Dritteln der Befragten abgelehnt (Abbildung 3). Selbst bei Gewerkschaftsmitgliedern besteht mit fast 67% eine deutliche Ablehnung.

Diese Ablehnung ist seit Jahren stabil. Im Februar 1996 antworteten 61% und im Juli 1998 62% der Teilnehmer einer ähnlichen Befragung, sie hielten eine Zinsbesteuerung für nicht gerecht. Unterstützung findet dabei sowohl die Argumentation, Zinserträge sollten nicht so stark belastet werden, weil sie zur Vermögensbildung und damit zur Altersvorsorge beitragen, als auch die juristische Argumentation der Doppelbesteuerung (Abbildung 4).

Würden Sie folgenden Aussagen zustimmen oder nicht zustimmen?

- „Zinsen sollten nicht so stark besteuert werden wie andere Einkommensarten, wie z.B. Löhne oder Mieten, weil Zinsen zur Vermögensbildung und damit zur Vorsorge für das Alter dienen.“
- Zinsen sollten nicht so stark besteuert werden wie andere Einkommensarten, weil das Geld, für das man Zinsen bekommt, bereits schon einmal besteuert worden ist.“

| | Geringere Besteuerung wegen Altersvorsorge | Geringere Besteuerung wegen Doppelbesteuerung |
|------------|--|---|
| Zustimmung | 76,2 | 77,1 |
| Ablehnung | 20,6 | 19,7 |
| Weiß nicht | 3,2 | 3,2 |

Abbildung 4

3 Abgeltung

Eine Zwischenposition, die sowohl die genannten Effizienz- als auch die erwähnten Gerechtigkeitsaspekte berücksichtigt, stellt die Abgeltungssteuer auf Kapitalerträge dar.¹⁰ Sie führt zu unterschiedlichen Steuersätzen für verschiedene Einkunftsarten (sogenannte Schedulessteuer), weil die Sätze der Abgeltungssteuer unter den Steuersätzen auf

Arbeitseinkommen liegen sollen. Man spricht aufgrund dieser Zweiteilung im Englischen auch von „Dual income tax“. Mit der an der Quelle abgeführten proportionalen Abgeltungssteuer ist die Steuerpflicht abgegolten; eine Veranlagung im Rahmen der progressiven Einkommensteuer entfällt.

Eine solche Sonderbehandlung der Kapitalerträge kann als möglicherweise konsensfähiger Kompromiß zwischen der aus Gründen der Gleichbehandlung wünschenswerten Gleichheit der Steuersätze für verschiedene Faktorerträge und der aus Gründen der Effizienz wünschenswerten Nullbesteuerung von Kapitalerträgen interpretiert werden. Außerdem verweisen Verfechter der Abgeltungssteuer darauf, daß bei der Besteuerung von Kapitalerträgen mehr als der tatsächliche Wertzuwachs belastet wird, wenn die Kaufkraft des Geldes inflationsbedingt abnimmt.¹¹ Denn die der Besteuerung zugrunde liegenden nominalen Zinserträge enthalten neben der Entlohnung für den Liquiditätsverzicht auch einen Inflationsausgleich. Diesen zu besteuern kann im Extremfall sogar konfiskatorische Wirkung haben. Erst wenn die Besteuerung der Kapitalerträge um den Inflationsausgleich reduziert wird, kommt es zu einer Gleichbesteuerung aller Einkommensarten.

Da die reale Verzinsung einzelner Anlageformen im Rahmen der steuerlichen Veranlagung kaum ermittelt werden kann, soll der reduzierte Abgeltungssteuersatz eine pauschalierte Entlastung gegenüber dem allgemeinen Einkommensteuersatz gewähren. Die Höhe dieser Entlastung wird nur zufällig in einzelnen Jahren genau das Maß erreichen, das zur steuerlichen Befreiung des Inflationsausgleichs notwendig wäre. Der unerwünschte Effekt wird aber reduziert. Die Abgeltungssteuer ist bei dieser Sichtweise kein Kompromiß zwischen Effizienz- und Gerechtigkeitsaspekten, sondern zielt auf die ökonomisch korrekte Anwendung des Prinzips der Gleichbesteuerung verschiedener Einkommens-

Konsum, Heidelberg: Physica-Verlag.

10 Vgl. Kronberger Kreis (2000), Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.

11 Kronberger Kreis (2000), Abgeltungssteuer bei Kapital-

einkommen. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik, S. 16f.

12 Märkt, Jörg (2002), Steuern als Preise. Zur Notwendigkeit einer Besteuerung ohne Trittbrettfahrer angesichts des Steuerwettbewerbs. Freiburg: Unveröffentlichtes Manuskript.

arten, das aus der Reinvermögenszugangstheorie folgt.¹²

Damit für Geringverdiener die Abgeltungssteuer nicht zu einer effektiven Steuererhöhung auf Kapitalerträge führt, gehen die meisten Verfechter einer solchen Steuer davon aus, daß für diese eine Veranlungsoption eingeräumt wird, wie das beispielsweise in Österreich praktiziert wird. Dort hat die Abgeltungssteuer im Vergleich zur vorherigen Veranlungung zu einem erhöhten Nettozufluß von Kapital aus dem Ausland sowie zu höheren Steuereinnahmen geführt.¹³ Will man aus Gründen der Einfachheit diese Veranlung vermeiden, muß

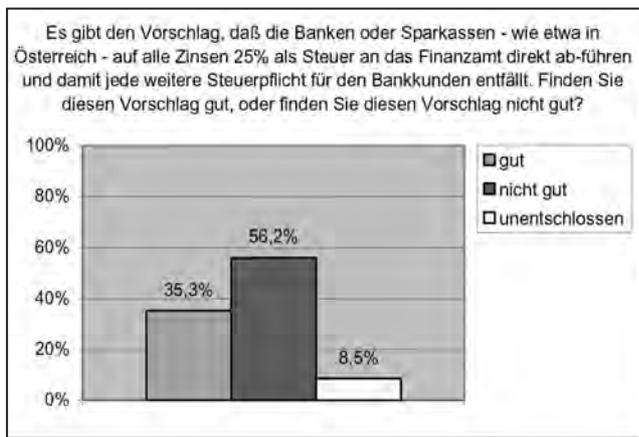


Abbildung 5

der Steuersatz der Abgeltungssteuer die Sätze der Einkommensteuer selbst im unteren Tarifbereich unterschreiten.¹⁴

Die Bundesbürger scheinen sich auf den ersten Blick mit einer am österreichischen Modell orientierten Abgeltungssteuer nicht anfreunden zu können: 56 % lehnen sie ab (Abbildung 5).

Vor dem Hintergrund der zuvor genannten Umfrageergebnisse muß diese Ablehnung jedoch dahingehend interpretiert werden, daß sie als unzureichender Zwischenschritt zu einer generellen Steuerfrei-

13 Schuster, Helmut (1999), Die österreichische Abgeltungssteuer – Modell für Deutschland? Daten, Fakten, Argumente, Köln: Bundesverband deutscher Banken.

14 Kronberger Kreis (2000), Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung für Marktwirtschaft und Politik, S. 35.

| | Befürworter einer Abgeltungssteuer | Gegner einer Abgeltungssteuer |
|-----------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|
| Zinsbesteuerung ist gerecht | 36,6 | 24,1 |
| Zinsbesteuerung ist nicht gerecht | 60,5 | 72,9 |
| Weiß nicht | 2,9 | 3,0 |

Abbildung 6

heit von Kapitalerträgen angesehen wird: Unter denjenigen, die eine Abgeltungssteuer ablehnen, halten 73 % die Zinsbesteuerung generell für ungerecht, präferieren folglich eine Nullbesteuerung (Abbildung 6).

4 Steuerhinterziehung

Für die Steuergerechtigkeit ist die Durchsetzung des Steuerrechts fast ebenso wichtig wie die Ausgestaltung desselben. Denn wenn Steuern in großem Umfang hinterzogen werden, läßt sich die vom Steuerrecht angestrebte Verteilung der Steuerlast nicht erreichen. Gegenüber der vom Gesetzgeber intendierten Gesetzeswirkung kommt es zu einer Umverteilung von Ehrlichen zu Unehrlchen. Häufig wird diese mit einer Umverteilung von Arm zu Reich gleichgesetzt, weil den Besserverdienenden ein höherer Anteil an Kapitaleinkommen am gesamten zu versteuernden Einkommen und realistischerweise aufgrund des höheren Grenzsteuersatzes auch ein höherer Anreiz zur Steuerhinterziehung zugeschrieben wird.

Die Deutschen scheinen sich, wenn man wiederum die genannte Umfrage heranzieht, in Sachen Steuerhinterziehung keinen Illusionen hinzugeben. Über 84% der Befragten gehen davon aus, daß Auslandszinsen oft oder sogar sehr oft nicht dekla-



Abbildung 7

riert werden (Abbildung 7). Dieses Verhalten stößt erstaunlicherweise auf ein relativ großes Verständnis (Abbildung 8).

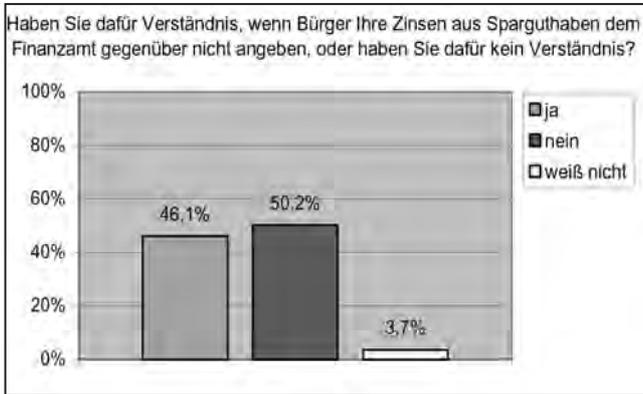


Abbildung 8

Diese Bewertung ist seit Jahren stabil: im Februar 1996 zeigte etwas weniger, im Juli 1998 etwas mehr als die Hälfte der Teilnehmer ähnlicher Umfragen dafür Verständnis, daß Bürger ihre Zinsen aus Sparguthaben nicht angeben. Die Empörung in der Bevölkerung, die man aufgrund der verkehrten Umverteilungswirkung von Steuerhinterziehung erwarten könnte, bleibt also aus. Dieses Phänomen erklärt sich aus der erwähnten Ablehnung der Zinsbesteuerung: Unter denjenigen Befragten in der Untersuchung vom Oktober 2002, die eine Zinsbesteuerung für nicht gerecht halten, ist das Verständnis dafür, daß Zinseinnahmen verschwiegen werden, doppelt so hoch wie unter denjenigen, die eine Zinsbesteuerung für gerecht halten (Abbildung 9).

| | Befürworter einer Zinsbesteuerung | Gegner einer Zinsbesteuerung |
|--|-----------------------------------|------------------------------|
| Verständnis für Nicht-Deklaration | 27,6 | 54,7 |
| Kein Verständnis für Nicht-Deklaration | 70,0 | 41,1 |
| Weiß nicht | 2,4 | 4,2 |

Abbildung 9

15 Koalitionsvereinbarung „Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie“ von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen vom 16. Oktober 2002, S. 20.

16 In der Zwischenzeit wurde auf europäischer Ebene ein Kompromiß erzielt (Financial Times Deutschland vom 22. Januar 2003, S. 1). Danach bewahren Luxemburg, Belgien

5 Kontrollmitteilungen

Zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung bei Kapitaleinkommen kann zum einen der Anreiz zur Steuerhinterziehung gesenkt werden, indem die Differenz zwischen der Rendite legal versteuerter Anlagen und der Rendite alternativer, illegaler Anlagemöglichkeiten reduziert wird. Solches leistet die Abgeltungssteuer. Sie wird daher auch als Maßnahme gegen Kapitalflucht und Steuerhinterziehung angesehen. Zum anderen kann die Aufdeckungswahrscheinlichkeit erhöht werden. Die Koalitionsparteien haben sich zu diesem Zweck zu Beginn der Legislaturperiode dazu entschlossen, im Inland Kontrollmitteilungen einzuführen.¹⁵ Zusätzlich setzten sie auf eine EU-weite Bekämpfung der Steuerhinterziehung durch Kontrollmitteilungen der Banken und Sparkassen an die Steuerbehörden des Heimatstaates.¹⁶ Diese Vorhaben finden laut Umfrageergebnis vom Oktober 2002 nicht die Zustimmung der Bürger. Die Einführung von Kontrollmitteilungen im Inland, die eine Aufhebung des sogenannten Bankgeheimnisses nach § 30a der Abgabenordnung impliziert, wird selbst von den Wählern der Koalitionsparteien abgelehnt (vgl. Abbildung 10). Noch deutlicher ist die Ablehnung mit über 60% bei Gewerkschaftsmitgliedern, deren Vertreter traditionell großen Einfluß auf die SPD-Politik haben.¹⁷

6 Rückführung von Fluchtkapital

Bei einem partiellen Steuererlaß, verbunden mit einer strafrechtlichen Amnestie heute, kommt der Gesetzgeber den Eignern von Fluchtkapital über die bereits heute durch Selbstanzeige mögliche strafrechtliche Amnestie hinaus entgegen: Wenn Steuerflüchtlinge ihr Kapital in die Legalität zurückführen, wird ihnen ein Teil der aufgelaufenen Steuerschul-

und Österreich vorerst ihr Bankgeheimnis, führen aber eine Quellensteuer ein, die bis 2010 auf 35% ansteigt. Die Einnahmen aus dieser Steuer fließen zu drei Vierteln an den Fiskus des Ansässigkeitsstaates. Die anderen zwölf EU-Staaten versenden ab 2004 Kontrollmitteilungen über Zinserträge auf Konten von EU-Ausländern.

17 Diese Ergebnisse werden von Emnid-Umfragen vom 22. Juli und vom 4. November 2002 mit je 1000 Befragten

Die Bundesregierung plant, daß in Zukunft alle Zinserträge von den Banken und Sparkassen dem Finanzamt direkt gemeldet werden müssen. Finden Sie das gut, oder finden Sie das nicht gut?

| | Alle | Anhänger von SPD | Anhänger von CDU/CSU | Anhänger von Bündnis 90/Die Grünen | Anhänger der FDP | Gewerkschaftsmitglieder |
|------------|------|------------------|----------------------|------------------------------------|------------------|-------------------------|
| Zustimmung | 35,7 | 44,2 | 29,5 | 47,2 | 57,0 | 36,6 |
| Ablehnung | 61,4 | 53,0 | 68,0 | 51,5 | 41,7 | 61,6 |
| Weiß nicht | 2,9 | 2,8 | 2,5 | 1,3 | 1,3 | 1,8 |

Abbildung 10

den erlassen. Sinn einer solchen Regelung ist es nicht zuletzt, deren künftige Beteiligung an der Finanzierung der staatlichen Leistungen zu erreichen. Entsprechende Maßnahmen hatten beispielsweise in Italien den gewünschten fiskalischen Erfolg, die Steuereinnahmen stiegen aufgrund des Kapitalrückflusses deutlich an.¹⁸ Die Mehrheit der Deutschen bringt dem Vorschlag, Steuersündern eine „goldene Brücke“ zu bauen, durchaus Sympathie entgegen. 52% der Befragten stimmen einer solchen Regelung zu (Abbildung 11).

Es gibt ... den Vorschlag, ... Steuersündern einmalig einen Teil der aufgelaufenen Steuerschuld zu erlassen, wenn sie ihre Zinseinnahmen nachträglich dem deutschen Finanzamt melden. Finden Sie diesen Vorschlag gut oder finden Sie diesen Vorschlag nicht gut?

| | Alle | Anhänger der SPD | Anhänger der CDU/CSU | Anhänger von Bündnis 90/Die Grünen | Anhänger der FDP |
|------------|------|------------------|----------------------|------------------------------------|------------------|
| Zustimmung | 52,1 | 52,4 | 49,8 | 51,4 | 43,6 |
| Ablehnung | 42,6 | 42,2 | 44,7 | 46,6 | 42,3 |
| Weiß nicht | 5,3 | 5,4 | 5,5 | 2,0 | 14,1 |

Abbildung 11

In Deutschland können sich Steuersünder selbst anzeigen und die hinterzogenen Steuern nachzahlen; sie gehen dann straffrei aus. Glauben Sie, daß Steuersünder sich ... selbst anzeigen?

| | Alle | Befürworter eines Steuerschuld-nachlasses | Gegner eines Steuerschuld-nachlasses |
|-----------------|------|---|--------------------------------------|
| Sehr häufig | 0,2 | 0,4 | 0,0 |
| Häufig | 4,2 | 3,7 | 4,0 |
| Nicht so häufig | 26,2 | 29,2 | 24,0 |
| Ganz selten | 66,8 | 64,9 | 70,6 |
| Weiß nicht | 2,6 | 1,8 | 1,4 |

Abbildung 12

Die Zustimmung ist dabei gerade bei Wählern der SPD mit knapp 58% überdurchschnittlich hoch. Der Grund für die Zustimmung in der Bevölkerung ist offensichtlich: Die derzeitige Regelung, bei der Steuersünder eine Bestrafung dadurch vermeiden können, daß sie sich selbst anzeigen und die aufgelaufene Steuerschuld nachzahlen, wird als

nicht ausreichend angesehen. Weniger als 5% der Befragten glauben, daß sie häufig in Anspruch genommen wird. Diese Einschätzung teilen in ähnlichem Maße diejenigen, die einen partiellen Erlass der Steuerschuld befürworten, und diejenigen, die einen solchen Erlass ablehnen (Abbildung 12). Allerdings rechnen 65% der Befragten auch bei einer „goldenen Brücke“ nicht mit einer Legalisierung von Fluchtkapital in großem Umfang; selbst die Befürworter sind mehrheitlich kritisch (Abbildung 13).

Wenn es solch einen Steuernachlaß geben würde, glauben Sie, daß dann viele Steuersünder von dieser Regelung Gebrauch machen würden, oder glauben Sie das nicht?

| | Alle | Befürworter eines partiellen Steuer-nachlasses | Gegner eines partiellen Steuer-nachlasses |
|------------------|------|--|---|
| Glaube ich | 28,8 | 36,0 | 21,0 |
| Glaube ich nicht | 65,1 | 59,3 | 74,6 |
| Weiß nicht | 6,1 | 4,7 | 4,4 |

Abbildung 13

gestützt, in denen 59% bzw. 66% der Befragten sich gegen eine Abschaffung des Bankgeheimnisses aussprechen, selbst wenn dadurch mehr Steuergerechtigkeit geschaffen würde (WirtschaftsWoche vom 7.11.2002, S. 14).

18 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.8.2002, S. 9 „1,5 Milliarden Euro Einnahmen Italien“ sowie Neue Zürcher Zeitung vom 27.6.2002, S. 10 „Erfolgreiche Amnestie der italienischen Regierung“. Zu den Folgen der Einführung einer Abgeltungssteuer in Österreich Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.8.2002, S. 12 „Österreichs Abgeltungssteuer greift“ sowie ausführlich Schuster, Helmut (1999), Die österreichische Abgeltungssteuer – Modell für Deutschland? Daten, Fakten, Argumente, Köln: Bundesverband deutscher Banken.

Dieser Einschätzung stehen Schätzungen gegenüber, nach denen bis zu 200 Mrd. Euro von deutschen Steuerpflichtigen in die Legalität zurückgeführt werden könnten.¹⁹ Entsprechend müßten Banken in den Zielländern von Fluchtkapital wie z.B. der Schweiz befürchten, daß ein partieller Steuerhinterziehung für reuige Steuerflüchtlinge zu einem massiven Kapitalabfluß führen könnte.

7 Fazit

Die Gerechtigkeitsargumente, die in der wissenschaftlichen und in der politischen Diskussion um die Kapitalertragsbesteuerung vorgetragen werden, sind vor dem Hintergrund der zitierten Umfrageergebnisse nochmals zu hinterfragen. Sie beziehen sich möglicherweise auf eine überkommene Gerechtigkeitsvorstellung, die angesichts der zunehmenden Bedeutung privater Altersvorsorge und einer sehr hohen Abgabenbelastung den Präferenzen der Bürger nicht mehr entspricht. Ein Indiz dafür ist die Tatsache, daß die Zustimmung zur Abgeltungssteuer zunimmt, je jünger die Befragten sind. Bei den unter 24-jährigen hat die Abgeltungssteuer sogar eine absolute Mehrheit.

19 So der Steuerexperte des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, Kühn (Neue Zürcher Zeitung vom 21.3.2002, S. 15 „Wann fließt Fluchtgeld zurück?“).

Die Abgeltungssteuer aus politischer Perspektive: Eine sympathische Alternative zu Kontrollmitteilungen

Augenblicklich werden folgende Wege einer effektiven Besteuerung der Kapitaleinkünfte diskutiert:

- ein Kontrollmitteilungssystem, verbunden mit der Abschaffung des § 30a AO und
- eine Abgeltungssteuer.

Das Finanzministerium von Nordrhein-Westfalen und ich persönlich hegen große Sympathie für eine Abgeltungssteuer, denn sie hat vielerlei Vorzüge.

Wenn man die Wahl hat zwischen Kontrollmitteilungen als verwaltungstechnischer Lösung einerseits und einer gesetzestechnischen Lösung, nämlich einer Abgeltungssteuer, andererseits, dann muß man die Wirkungen beider Lösungen vergleichen. Tatsache ist, daß bei der verwaltungstechnischen Lösung die Verwaltung zusätzlich belastet wird – und das in Zeiten, in denen man von der Überlastung der Verwaltungen, insbesondere auch der Finanzverwaltungen zu Recht redet. Die Steuerwerkschaft weist regelmäßig auf diesen Zustand hin. Wer also eine zusätzliche verwaltungstechnische Lösung implementieren will, muß daher nachweisen, daß sie deutliche Vorzüge gegenüber einer gesetzestechnischen Lösung hat, beziehungsweise die gesetzestechnische wesentliche Defizite im Vergleich zur verwaltungstechnischen.

Ich will vor dem Hintergrund der rechtlichen, steuerrechtlichen, verwaltungswissenschaftlichen und ökonomischen Diskussion, die ich hier nicht im einzelnen rezipieren kann, die ich hier nicht im einzelnen rezipieren kann, die politisch entscheidenden Parameter aufzeigen, anhand derer man die Frage Kontrollmitteilungen versus Abgeltungssteuer beantworten kann: nämlich (1) Steuergerechtigkeit,

(2) Vollziehbarkeit der Steuergesetze und Verwaltungsaufwand, (3) steuersystematische Probleme und Einfügung in das bisherige Besteuerungssystem, (4) Sicherung des Steueraufkommens für die öffentlichen Haushalte, (5) Transparenz und Akzeptanz des Steuerrechts sowie (6) die Anreize für die Rückholung des Fluchtkapitals aus dem Ausland.

1 Steuergerechtigkeit

Sollte man nicht den gesamten Verwaltungsaufwand bei der Kapitalertragsbesteuerung lassen, weil er ja relativ groß ist und der Ertrag relativ gering? Dieser Meinung bin ich nicht: Man muß auf den Grenznutzen schauen, und Steuergerechtigkeit – gemessen am Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit – ist ein Nutzen an sich. Steuergerechtigkeit kann mit der Abgeltungssteuer hergestellt werden.

Es wird dabei darauf zu achten sein, daß der Steuersatz im Falle unterschiedlicher individueller Steuersätze insofern zu Steuergerechtigkeit führt, daß jemand mit einem niedrigeren Steuersatz den höheren Abgeltungssteuersatz zahlen muß. Da gibt es in Österreich das wie ich finde überzeugende Beispiel, daß man für diesen Fall dem Steuerpflichtigen ein Wahlrecht einräumt. Das heißt, dieses technische Problem ist lösbar.

Der Gerechtigkeitsaspekt ist also dann kein Problem, wenn man ein Wahlrecht für Steuerpflichtige, die sonst einer höheren Besteuerung als der individuellen Besteuerung unterliegen würden, zuläßt.

2 Vollzug der Steuergesetze und Verwaltungsaufwand

Allerdings gibt es nicht nur eine im Gesetz normierte Besteuerungsgleichheit, sondern es muß auch – wie das Bundesverfassungsgericht klargestellt hat – im Gesetzesvollzug sichergestellt werden, daß die gesetzlich normierte Steuerpflicht erfüllt wird. Ob dieses Postulat bei der gegenwärtigen Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen erfüllt ist, wird zu Recht kritisch gesehen. Von vielen Seiten wird bemängelt, daß die Regelungen des § 30a der Abgabenordnung, Stichwort Bankgeheimnis, die gesetzmäßige Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen verhindert.

Dieses Problem kann grundsätzlich auf zwei Arten gelöst werden, durch ein Kontrollmitteilungsverfahren im Rahmen einer Veranlagungsbesteuerung oder durch eine Abgeltungssteuer. Dabei hat jede Lösung Vor- und Nachteile.

Ein Kontrollmitteilungsverfahren kann die richtige Besteuerung sicherstellen, verursacht jedoch einen nicht zu unterschätzenden Verwaltungsaufwand, sowohl bei den Kreditinstituten als auch bei der Finanzverwaltung. Darüber hinaus steigt der Anreiz, sich dem Kontrollmitteilungsverfahren durch Verlagerung des Kapitals in ein Land mit einem Besteuerungsregime ohne Kontrollmitteilung zu entziehen. Zudem wird gegen die Einführung von Kontrollmitteilungen eingewandt, wenn bereits erhebliches Kapitalvermögen ins Ausland verlagert wurde, obwohl es keine Kontrollmitteilungen gibt, dann sei mit einer noch größeren Kapitalverlagerung nach Einführung von Kontrollmitteilungen zu rechnen.

Dagegen begrenzt eine Abgeltungssteuer den Verwaltungsaufwand bei den Beteiligten und kann einen Anreiz bieten, Kapital im Inland zu belassen oder sogar ins Inland zurückzuführen, wenn der Abgeltungssteuersatz im internationalen Vergleich attraktiv ist. Allerdings hat die angestrebte Verwaltungsvereinfachung Grenzen. Da ein abgesenkter Abgeltungssteuersatz insbesondere Einkunftsbezieher mit einem höheren Grenzsteuersatz begünstigt, ist die Einführung einer Abgeltungssteuer politisch nur zu vermitteln, wenn der Eindruck

vermieden wird, daß Bezieher von geringeren Einkünfte, die ihre Kapitaleinkünfte bisher nicht oder mit einem geringeren als dem Abgeltungssteuersatz versteuern mußten, die Steuerentlastung der Bezieher höherer Einkünfte bezahlen müssen. Daher ist die Einführung einer Abgeltungssteuer wohl nur bei Einräumung eines Veranlagungswahlrechts für diejenigen möglich, deren individueller Grenzsteuersatz unter dem Abgeltungssteuersatz liegt. Ein solches Wahlrecht führt aber wiederum zu einem Verwaltungsaufwand, der die von einer Abgeltungssteuer zu erwartende Verwaltungsvereinfachung mindert.

3 Steuersystematische Probleme und Einfügung in das bisherige Besteuerungssystem

Für den Steuerrechtler ist die Abgeltungssteuer im Vergleich zur Kontrollmitteilung ein Rückfall in alte, vermeintlich überwundene Zeiten. Denn mit einer Abgeltungssteuer wird ein Stück dessen, was überwunden schien, nämlich ein Stück Schedulessteuer wieder eingeführt. Mit der Kontrollmitteilung hingegen wird das geltende Steuerrecht nicht verändert. Man fügt lediglich dem vorhandenen System Kontrollmitteilungen hinzu. Ich denke, die Politik ist und muß in der Lage sein, diese steuerrechtswissenschaftliche Frage zu entscheiden. Wenn dieses schedule Element Vorzüge hat, dann, meine ich, sollte man diese steuerrechtswissenschaftliche und steuerrechtsdogmatische Fragestellung sehr schnell beantworten können.

Damit sind die zu bedenkenden Auswirkungen einer möglichen Abgeltungssteuer jedoch noch nicht erschöpft. Wie sollen die Verluste behandelt werden? Eine Abgeltungssteuer erfasst nur die positiven Einnahmen. Ob und in welcher Höhe den Einnahmen Ausgaben gegenüberstehen, ist für den Steuerabzug unbeachtlich. Daher kann die Situation entstehen, daß bei einer Fremdfinanzierung des angelegten Kapitals Verluste entstehen und trotzdem Steuern erhoben werden. Hier muß wohl denjenigen, die Verluste erzielen, die Möglichkeit eingeräumt werden, zumindest die abgezogene Steuer erstattet zu bekommen.

Zu bedenken sind darüber hinaus auch die Auswirkungen, die eine Abgeltungssteuer auf das übrige Besteuerungsregime haben dürfte. Es gibt steuerpflichtige Einnahmen aus Kapitalvermögen, bei denen die Einführung einer Quellensteuer als Abgeltungssteuer nicht möglich ist. Ich denke etwa an private Darlehen oder an Einkünfte aus dem Ausland. Der anzuwendende Steuersatz auf Kapitaleinkünfte kann aber nicht davon abhängen, ob ein Steuerpflichtiger Zinsen von einem Kreditinstitut oder von einem Verwandten bezieht oder ob ein Kreditinstitut im Inland oder im Ausland die Zinsen auszahlt. Die Einführung einer Abgeltungssteuer wird daher nicht nur Kapitalerträge mit Quellensteuerabzug betreffen, sondern auch zu einer gesonderten Besteuerung aller übrigen Kapitaleinkünfte führen müssen.

4 Sicherung des Steueraufkommens

Die Sicherung des Steueraufkommens der öffentlichen Haushalte ist mit beiden Systemen möglich. Insofern sind Kontrollmitteilungen und Abgeltungssteuer gleichwertig. Man muß natürlich sehen, daß für die Kontrollmitteilungen zusätzlicher Aufwand entsteht. Da muß man feststellen: Kontrollmitteilungen bedeuten mehr Aufwand, mindern also eigentlich den Ertrag. Insofern hat die Abgeltungssteuer unter dem Gesichtspunkt nicht nur verwaltungsreformerischer, sondern fiskalischer Gesichtspunkte ein leichtes Prä.

5 Transparenz und Akzeptanz des Steuerrechts

Als Maßstab muß gelten, daß alle Einkünfte aus Kapital, inländisches wie ausländisches, auch wenn es in vorvergangenen Zeiten im Ausland angelegt und nicht versteuert wurde, gleich behandelt werden müssen. Die Abgeltungssteuer begegnet der Steuerungerechtigkeit. Und diese Ungerechtigkeit darf übrigens auch nicht entstehen durch eine Amnestie. Wenn es zu einer Abgeltungssteuer kommt, dann kann das nicht heißen, daß damit das sogenannte Fluchtkapital von einer Amnestie erfaßt wird und diejenigen, die bisher steuerehrlich waren, dann den Eindruck bekommen müßten, daß die Steuerunehrlichen belohnt werden. Dies kann nicht

sein. Aber ich meine, wenn für alle eine Abgeltungssteuer gilt, dann haben wir auch Transparenz.

Politische Entscheidungen können sich nicht allein darauf beschränken, Steuer mehr- und Mindereinnahmen zu berechnen. Sie müssen insbesondere auch die allgemeine Akzeptanz von Besteuerungsregeln berücksichtigen. Besteuerungsregeln, die von den betroffenen Bürgern boykottiert werden, können nicht oder nur mit einem erheblichen Aufwand durchgesetzt werden. Dies gilt vor allem, wenn der Staat auf die Mitwirkung der Steuerpflichtigen angewiesen ist oder Ausweichmöglichkeiten bestehen. Beides ist gerade im Bereich der Besteuerung von Kapitaleinkünften in hohem Maße gegeben.

Die in weiten Teilen der Bevölkerung als zu hoch empfundene Besteuerung der Kapitaleinkünfte verschlechtert das allgemeine Steuerklima und trägt sicherlich mit dazu bei, daß hier, aber auch in anderen Einkunftsbereichen, Strategien zur Steuervermeidung Konjunktur haben. Dies reizt zum Steuerwiderstand und bleibt auch bei denjenigen Steuerpflichtigen nicht ohne Wirkung, die ihre Kapitaleinkünfte – noch – korrekt versteuern. Hier stellt die Abgeltungssteuer eine mögliche Lösung dar. Wenn es gelingt, durch die Abgeltungssteuer eine von der überwiegenden Mehrheit der Steuerpflichtigen akzeptierte Besteuerung der Kapitaleinkünfte einzuführen, könnte dies den allgemeinen Steuerwiderstand mindern und so ohne großen Verwaltungsaufwand eine Verbesserung des Steueraufkommens bewirken.

Umfrageergebnisse¹ zeigen, daß mehr als 56 % der Bundesbürger eine 25%-ige Abgeltungssteuer ablehnen. Die Besteuerung der Sparzinsen halten 67,5 % nicht für gerecht. Diese Zahlen belegen allerdings nicht unbedingt wissenschaftlich-empirisch Handlungsnotwendigkeiten für die Politik. Denn daß derjenige, der zur Zahlung verpflichtet ist, wenn er gefragt wird, ob er das gerecht findet, nein sagt, ist sein gutes Recht. Diese Aussage muß aber nicht in Politik umgesetzt werden. Steuern müssen

1 Repräsentative Umfrage des Instituts für praxisorientierte Sozialforschung, Mannheim, im Oktober 2002 unter 1.015 wahlberechtigten Bürgern Deutschlands.

schließlich die Ausgaben sichern, und unter diesem Gesichtspunkt würde eine Abgeltungssteuer eine gleichmäßige Belastung und damit auch nicht nur Gerechtigkeit, sondern Transparenz und Akzeptanz herstellen und die Akzeptanz erhöhen.

6 Amnestie

Eine weitere Frage ist, mit welchen Aspekten, mit welchen Instrumenten kann man Anreize für die Rückholung von Fluchtkapital schaffen? Ich sage ganz deutlich: Nicht mit einer Amnestie. Teilweise werden auch verfassungsrechtlich Bedenken geäußert, eine Amnestie sei dann nicht zulässig, wenn sie auf Nachforderungen verzichte. In diesem Punkt will ich einmal von den verfassungsrechtlichen Bedenken Gebrauch machen – nicht, weil ich unter dem Gesichtspunkt der Verfassung alles, was nicht willkommen ist, gern verhindern möchte, sondern weil ich meine, daß hier die Frage auftaucht: Kann man diejenigen belohnen, der sich über längere Zeit nicht rechtstreu verhalten hat? Das ist eine sehr allgemeine und populäre Betrachtung, aber sie führt im Ergebnis – und muß dahin führen – dazu, daß eine Amnestie in dem Fall als nicht akzeptabel und auch unter den Aspekten Gleichheit und Gerechtigkeit als nicht akzeptabel erachtet würde.

Aber auch hier gibt es Lösungen. Ich will darauf hinweisen, daß es mit der Regelung über die Nachklärung von Kapitalerträgen im Zusammenhang mit der Einführung der sogenannten kleinen Kapitalertragssteuer durch das Steuerreformgesetz 1990 ein Modell gab, das umfassend war. Es schloß sowohl den Kapitalertrag als auch das unbesteuer-

gebliebene Kapital ein. Die Lösung war praktikabel und befriedigend. Worauf man hier sicherlich achten müssen, ist folgendes: Wenn man pauschale Abgeltungen der nicht gezahlten Steuern über den vergangenen Zeitraum erwägt, muß natürlich ein Anreiz für die Betroffenen vorhanden sein. Es darf nicht alles, was nicht rechtmäßig oder nicht den rechtlichen Vorschriften entsprechend angelegt war, über Nachforderungen vollständig verloren gehen. Aber es muß natürlich auch eine Distanz geben zu vergleichbaren Anlegern, die über einen entsprechenden Zeitraum hier in Deutschland rechtmäßig und ordentlich ihre Kapitalerträge versteuert haben. Es wäre zu diskutieren, was unter Anreizgesichtspunkten und gleichzeitig unter dem Gesichtspunkt, den steuerehrlichen Bürger nicht zu benachteiligen, vertretbar ist. Auch das ist, wie die Beiträge dieses Bandes zeigen, ein lösbares Problem.

7 Fazit

Alle Prüfmaßstäbe, die anzulegen sind, führen zu dem Ergebnis, daß eine Abgeltungssteuer nicht zuletzt unter Verwaltungsgesichtspunkten, also unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung einer zusätzlichen Belastung für die Finanzverwaltungen, Vorzüge zu haben scheint. Ferner gibt es gute Beispiele im Ausland. Gerade das österreichische Beispiel sollte in der weiteren Diskussion Berücksichtigung finden. Eine Sympathie für eine Abgeltungssteuer ist bei mir vorhanden. Sie ist sicherlich die überzeugendere Lösung. Entscheidend wird es auf die Höhe des Steuersatzes und die fiskalischen Auswirkungen, d.h. auf die Einnahmen einer Abgeltungssteuer ankommen.

Die Abgeltungssteuer aus politischer Perspektive: Plädoyer für Pragmatismus

In der Diskussion um den Reformbedarf bei der Kapitalertragsbesteuerung sollte man zunächst einmal feststellen, was eigentlich das Ziel einer Abgeltungssteuer sein soll. Zumindest in der politischen Diskussion, in der es nicht ganz so präzise zugeht wie auf einer wissenschaftlichen Tagung, werden drei Gründe genannt, die zum Teil zueinander in einem gewissen Zielkonflikt stehen: Da geht es einmal um das Ziel der Rückführung von Fluchtkapital, dann möglicherweise um die Vermeidung von neuem fliehenden Kapital und schließlich um den Versuch, im Inland angelegte Gelder wieder in die Steuerlegalität zurückzuholen.

1 Zwei Grundformen

Die Abgeltungssteuer ist ein Quellensteuerabzug, der in zwei Grundformen möglich ist. In der Form der absoluten Abgeltungssteuer kommt es mit dem Quellensteuerabzug zu einer abschließenden Besteuerung der Kapitaleinkünfte. Bei der relativen Abgeltungssteuer hingegen wird zwar auch zunächst der Abzug an der Quelle vorgenommen, der Kapitalanleger hat aber die Möglichkeit, für die Einbeziehung der Kapitaleinkünfte in die Einkommensteuerveranlagung zu optieren.

Ich bin der Meinung, daß eine Abgeltungssteuer absoluter Art, die also in der Tat den kleinen Einkommensbezieher benachteiligen und den großen bevorzugen würde, nicht durchsetzbar und auch nicht denkbar ist.

Eine relative Abgeltungssteuer, die eine Möglichkeit der Option zur Steuerveranlagung zulassen würde, wäre hingegen etwas, mit dem ich mich im Prinzip anfreunden könnte. Einer angemessenen Besteuerung der Geringverdiener wird hier dadurch Rechnung getragen, daß sie die Einbeziehung ihrer Kapi-

talesinkünfte in die Einkommensteuerveranlagung beantragen können. Eine zu hohe Abgeltungssteuer würde dann wieder erstattet. Aber auch da kommt bereits der Einwand, daß die relative Abgeltungssteuer natürlich für denjenigen, der in einer sehr hohen Steuerprogression ist, im Vergleich zur Veranlagung ein Vorteil sein könnte. Aber ich glaube, wenn wir nicht bereit sind, gewisse Pauschalierungen hinzunehmen, dann werden wir überhaupt nichts erreichen. Ich kann deswegen diese Gerechtigkeitsbedenken, die darauf hinauslaufen, daß auch die relative Abgeltungssteuer allein den Gutverdienenden bevorzugen und dem anderen nichts bringen würde, persönlich nicht teilen.

Die Frage ist, wie es mit einer Verwaltungsvereinfachung aussehen würde. Es könnte ohne Frage zu einer Verwaltungsvereinfachung kommen, weil der komplizierte Vordruck der Anlage KAP beim Quellenabzugsverfahren nicht mehr ausgefüllt werden müßte. In wie weit das der Fall ist, hängt natürlich letzten Endes davon ab, wie viele Steuerpflichtige die Veranlagungsoption bei der relativen Abgeltungssteuer nutzen. Und das hängt wiederum davon ab, ob man Freibeträge einräumen würde und wie hoch diese Freibeträge sind. Ich glaube, die Frage der Freibeträge für Zinseinkünfte müßte im Einzelfall diskutiert werden.

2 Anwendungsbereich

Wir haben uns im Finanzministerium Baden-Württemberg sehr lange Gedanken gemacht, ob nur Zinsen oder ob auch Dividenden einer solchen Abgeltungssteuer zu unterwerfen wären. Diese Frage ist in Deutschland seit der jüngsten Unternehmenssteuerreform wohl nicht mehr ganz einfach zu beantworten. Derzeit werden Gewinne von Kapitalgesellschaften mit einer Definitivsteuer von

25 % belastet; die Dividenden werden darüber hinaus im sogenannten Halbeinkünfteverfahren versteuert. Man müßte also dieses Halbeinkünfteverfahren in der Art anwenden, daß man die Abgeltungssteuer nur zur Hälfte oder nur auf die Hälfte der Einkünfte erheben würde. Hinzu kommt, daß bei einer Einbeziehung der Dividenden in die Abgeltungssteuer auch die Einbeziehung von Gewinnen aus der Veräußerung von Beteiligungen an Kapitalgesellschaften erwogen werden müßte. Im geltenden Recht werden – zumindest so lange die Spekulationsfristen noch bestehen – Verkäufe, die in kürzer als einem Jahr realisiert werden, so behandelt, als ob es ein voller Zufluß der stillen Reserven wäre. Die Veräußerungsgewinne werden dann eben zum halben Satz – oder umgekehrt: die Hälfte zum vollen Satz – versteuert. Der Anteilsverkauf ist somit einer Totalausschüttung gleichgestellt. Dies macht natürlich große Probleme bei Personengesellschaften. Wir sind im Finanzministerium Baden-Württemberg deswegen alles in allem der Meinung gewesen, man sollte eine Abgeltungssteuer im Prinzip auf Zinseinkünfte beschränken und nicht auf Dividenden ausdehnen. Bereits die Zinseinkünfte zu definieren, ist schwer genug.

3 Wirkungen einer Abgeltungssteuer

Die Frage ist nun, welche Wirkung eine solche Abgeltungssteuer hätte. Bildet sie einen Anreiz zur Rückführung von im Ausland angelegtem Kapital? Führt sie in der Tat dazu, daß inländische Geldanlagen legalisiert werden? In diesem Zusammenhang ist zu überlegen, ob im Zusammenhang mit der Einführung einer Abgeltungssteuer eine Amnestieregelung getroffen werden sollte. Ich teile hierzu die Auffassung von Herrn Noack und halte eine Amnestie für wenig glücklich.

Wir haben heute in Deutschland bereits die Selbstanzeige, die eine Strafbefreiungsmöglichkeit beinhaltet. Weil ich kein Jurist bin, möchte ich das einmal ganz einfach ausdrücken: Eine vollständige Amnestie in der Form einer Strafbefreiung für alles, was in der Vergangenheit geschehen ist, und darüber hinaus auch noch eine vollständige Befreiung von der Steuernachzahlung, kann ich mir unter politischen Gesichtspunkten nicht vorstellen. Das wäre auch kaum durchzusetzen.

Natürlich müßte man dann auch, wie das Professor Arndt und Professor Feld in ihren Beiträgen andeuten, Möglichkeiten finden, wie man bei der Rückführung von nicht versteuerten Zinsen zum Beispiel gewisse Pauschalierungen finden könnte. Wir hatten in Deutschland bereits einmal eine solche Regelung, und zwar im Jahre 1990: Demjenigen, der bis 1990 die Einkommensteuererklärung für die Zeit ab 1986 korrigierte und die hinterzogenen Steuer nachzahlte, wurde die Steuerschuld aus den Jahren vor 1986 erlassen. Dies wäre eine Möglichkeit, die man heute noch einmal in Erwägung ziehen könnte. Alternativ könnte man sich auch etwas Ähnliches wie in Spanien vorstellen. Dort mußte, wer von der Nachversteuerung befreit werden wollte, das zurückgeführte Geld in Staatspapieren anlegen, die weit unter dem Marktzinssatz verzinst wurden. Ich habe mir allerdings sagen lassen, daß das Geld, als diese niedrig verzinsten Papiere ausgelaufen sind, zum großen Teil wieder ins Ausland zurückgeflossen ist.

Wenn über die Zurückführung von steuerinduziertem Fluchtkapital gesprochen wird, ist natürlich aus volkswirtschaftlicher Sicht einmal die Frage zu stellen, ob die Rückführung von Kapital unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten in einer offenen Weltwirtschaft wirklich von so großer Bedeutung ist. Denn das Kapital, das aus steuerlichen Gründen von Deutschland aus ins Ausland fließt, ist ja damit noch lange nicht für die Verwertung in Deutschland verloren gegangen. Denn es wird – oft auf sehr komplizierten Wegen – wieder nach Deutschland zurückkommen können. Das Rückholungsinteresse besteht daher allein aus Sicht des heimischen Fiskus.

4 Abgeltungssteuer als psychologisches Signal

Der Reiz einer Abgeltungssteuer liegt meiner Auffassung nach weniger in greifbaren Fakten als in der – sehr wichtigen – psychologischen Wirkung. Eine Abgeltungssteuer ermöglicht eine im Vergleich zur Regelbesteuerung niedrigere Steuerbelastung. Sie führt vielleicht nicht dazu, daß sehr viel Geld aus dem Ausland zurückkehrt, denn eine mäßige Abgeltungssteuer ist immer noch

höher als gar keine Steuer. Aber sie kann vielleicht doch den einen oder anderen Anleger dazu bewegen, sein Kapital erst gar nicht ins Ausland zu transferieren. Dies gilt erst recht, wenn die Anlage im Ausland mit Kosten und mit Unannehmlichkeiten verbunden ist.

Man muß das ganz pragmatisch sehen. Bevor ich Finanzminister wurde (jetzt erzählen mir die Leute so etwas nicht mehr), hat mir jemand in meinem Ortsverband erzählt, er habe sein Geld nach Luxemburg gebracht. Dabei ging es um eine Summe, bei der anzunehmen war, daß die Zinsen weit unter den Freibeträgen geblieben wären. Auf die Frage, warum er das gemacht habe, hat er mich darauf hingewiesen, ein anderer, den er mir mit Namen genannt hat, habe es auch so gemacht. Solche Dinge gibt es tatsächlich, und es geht nicht immer um die großen Summen.

Deswegen glaube ich, daß man auch diese psychologische Wirkung sehen sollte: Eine niedrige Abgeltungssteuer erspart für diese kleineren Steuerflüchtlinge die Probleme, daß das Geld im Ausland ist, wo es kompliziert zu verwalten ist, und daß sie vielleicht Angst haben, erwischt zu werden oder irgendwann nicht mehr an das Geld heranzukommen.

Die Abgeltungssteuer könnte daher meines Erachtens unter politischen Gesichtspunkten durchaus eine vernünftige Wirkung haben.

5 Pragmatismus vor Gerechtigkeit

Letzten Endes geht es um die Frage: Pragmatismus oder Gerechtigkeit? Ich gehe immer noch davon aus, daß das Leistungsfähigkeitsprinzip das richtige Prinzip der Besteuerung ist. Nur vor diesem Hintergrund, daß alle Einkunftsarten im Prinzip gleich besteuert werden sollten nach der Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen, ist die Abwägung mit dem Pragmatismus zu fordern.

Der Lösungsweg der EU-Finanzminister geht in eine andere Richtung. Die EU-Kommission hat im Juli

2001 den Vorschlag für eine Richtlinie zur Gewährleistung einer effektiven Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft vorgelegt. Gegenstand des Richtlinienentwurfs ist die Besteuerung von Kapitaleinnahmen, die eine natürliche Person mit Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat in einem anderen EU-Mitgliedstaat erzielt. Die Richtlinie sieht den Austausch von Informationen vor. Ich befürchte, daß das nicht funktioniert, und zwar zumindest deswegen, weil manche Länder in der EU den Eintritt und das Geltendwerden der entsprechenden EU-Richtlinie davon abhängig machen, ob Länder außerhalb der EU zustimmen. Ich bin nicht ganz sicher, ob in einigen Ländern nicht eine klammheimliche Hoffnung besteht, daß wegen dieser Bedingung keine Zustimmung zu Stande kommt. Man muß das, glaube ich, ganz pragmatisch unter diesen Gesichtspunkten sehen.

6 Fazit

Die Grundüberlegung der EU, die Besteuerung von Kapitaleinkünften international zu harmonisieren, um eine rein steuerinduzierte Kapitalflucht uninteressant zu machen, halte ich im Prinzip für richtig. Aber das Kapital ist bekanntlich ein scheues Reh, oder, um es wissenschaftlicher auszudrücken: Kapital ist die mobilste Besteuerungsgrundlage. Nationale Regelungen stoßen deswegen sehr schnell an ihre Grenzen. Ich glaube, daß pragmatisch und realistisch gesehen eine solche Informationsaustauschregelung innerhalb der EU, insbesondere, wenn ihr Eintreten noch von der Zustimmung der Schweiz, Monacos und anderer Staaten abhängig gemacht wird, zur Zeit und wohl auch in absehbarer Zeit keine reelle Chance hat.

Deswegen bleibt eine Abgeltungssteuer für mich eine Alternative, vielleicht sogar die beste Alternative. Dies entbindet uns nicht von der Pflicht, eine europäische Lösung zu suchen und zu finden. Die Abgeltungssteuer ließe sich aus meiner Sicht mit einer europaweiten Quellensteuer in Einklang bringen. Sie scheint mir daher unter dem, was politisch erreichbar ist, die vernünftigste, die einzige und die beste Lösung.

Die Referenten der Tagung

Prof. Dr. Hans-Wolfgang Arndt
Universität Mannheim
Lehrstuhl für Recht und Steuerrecht



Prof. Dr. Lars P. Feld
Universität Marburg
Institut für Finanzwissenschaft



Prof. Dr. Hans-Peter Bareis
Universität Hohenheim
Lehrstuhl für betriebswirtschaftliche Steuerlehre und Prüfungswesen



Dr. habil. Lüder Gerken
Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Dieter Birk
Universität Münster
Institut für Steuerrecht



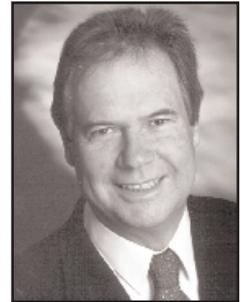
Prof. Dr. Monika Jachmann
Universität Hamburg
Seminar für Finanz- und Steuerrecht



Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann
Universität Bonn
Institut für Internationale Wirtschaftspolitik



Gerhard Stratthaus, MdL
Finanzminister des Landes
Baden-Württemberg



Dr. Harald Noack
Staatssekretär des Ministeriums
der Finanzen des Landes
Nordrhein-Westfalen



Dr. Frank Anton Weyss e.h.
Österreichischer Sparkassen-
verband



Dr. Gerhard Schick
Stiftung Marktwirtschaft



