



03.05.2007

Stellungnahme

für die öffentliche Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen „Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008 (Drucksache 16/4841)“ und zu weiteren Anträgen am Montag, dem 7. Mai 2007

In Vorbereitung der öffentlichen Anhörung zu den oben genannten Vorlagen am 07.05.2007 gebe ich folgende Stellungnahme ab:

A) Tatsächliche Situation und steuerpolitische Notwendigkeit der Reform der Besteuerung von Kapitalerträgen in Form einer Abgeltungsteuer

I. Kapital als weltweit fungible Einkommensquelle

Die Steuerpolitik muss an den Realitäten ansetzen. Zu diesen gehört, dass Kapital für weite Kreise der Bevölkerung eine weltweit fungible Einkommensquelle darstellt. Dies gilt, wie die Erfahrungen gerade der letzten Jahre und Jahrzehnte erweisen, sogar auch für das Kapital kleiner und mittlerer Sparer. Seit langem sind Hunderte in- und ausländischer Banken im deutschen Markt tätig, die um das Kapital der Anleger werben und Anlagen im In- und Ausland anbieten. Deutschland liegt in der Mitte Europas und wenige Auto- und Flugstunden von den europäischen Finanzzentren entfernt. Jedermann kann sich dorthin begeben und sein Geld im Ausland anlegen.

Dabei muss von der Vorstellung Abstand genommen werden, eine Geldanlage im Ausland von vornherein einem steuerlich nicht korrekten Verhalten gleichzusetzen. In Zeiten offener Märkte ist es das gute Recht jedes Bürgers, sein Geld dort anzulegen, wo er will und zwar auch in Formen, die nach dem jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen dazu führen, dass die Besteuerung der Erträge nicht

im Wohnsitzstaat des Kapitalanlegers, sondern nur im Belegenheitsstaat (des Investments) stattfindet, wie dies z.B. bei unternehmerischen Einkünften und bei Einkünften aus Immobilien der Fall ist.

Es darf aber bei Gestaltung der Besteuerung von Kapitaleinkünften nicht verkannt werden, dass wegen deren Flexibilität Bürger auch zur Vermeidung der Besteuerung ins Ausland ausweichen. Alle Versuche, dies durch Kontrollen flächendeckend zu unterbinden, haben in der Vergangenheit nur eine sehr begrenzte Wirkung gezeigt. Zur tatsächlichen und effektiven Herstellung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung haben sie nicht geführt. Schon die tatsächliche Zahl von vielen Zigmillionen täglicher Kapitalbewegungen in der Bundesrepublik Deutschland würde eine flächendeckende Kontrolle der steuerpflichtigen Vorgänge unmöglich machen. Unabhängig davon enden alle nationalen Kontrollen an den Landesgrenzen. Aber auch Versuche, über internationale Übereinkünfte – wie etwa der sog. EU-Zinsrichtlinie – ein Mehr an Steuerehrlichkeit zu erzielen, haben sich als ungeeignet erwiesen. So erfasst die EU-Zinsrichtlinie nur grenzüberschreitende Zinszahlungen, nicht jedoch Dividendeneinkünfte und Wertpapier-Veräußerungsgewinne. Darüber hinaus sind von der Meldepflicht nach der Richtlinie beispielsweise im Zinsbereich bestimmte gemischte Kapitalanlageprodukte zusätzlich ausgenommen, so dass der Anwendungsbereich der Richtlinie in der Praxis stark ausgehöhlt ist. In diesem Bereich muss der Staat und muss auch die Wissenschaft in ihre steuerrechtspolitischen Überlegungen bedauerlicherweise die Möglichkeit des Ausweichens des Bürgers in die Steuerunehrlichkeit als Faktum einbeziehen. Bei wohl kaum einem Steuerstraftatbestand wie dem der Verkürzung und Hinterziehung von Steuern auf Kapitalerträge ist das Unrechtsbewusstsein gerade der sog. Kleinsparer weniger ausgeprägt.

Selbstverständlich ist dieser Befund bedauernswert und zeigt ein grundlegendes Defizit in der Einstellung solcher Bürger zu ihrer Pflicht, einen eigenen Beitrag in Form von Steuern für das Gemeinwesen zu erbringen. All das ist freilich kein deutsches Spezifikum. Dies gibt es in allen Staaten, vorwiegend in Hochsteuerländern. Je weniger erträglich die Besteuerung den Bürgern erscheint, umso größere Energien werden aufgewendet, Steuern auf legale und illegale Weise zu vermeiden.

Eine Lösung muss daher an den Ursachen des geltenden Rechts ansetzen. Wesentliche Ursache für die in Rede stehenden Ausweichtendenzen bildet die Tatsache, dass die geltende Besteuerung hochkomplex und selbst für Fachleute nicht mehr nachvollziehbar ist und auch von der Belastungshöhe vom Bürger als nicht mehr akzeptabel empfunden wird. Notwendig ist daher eine Besteuerung, die einfach und überschaubar ist und wieder Akzeptanz beim Bürger findet.

II. Die Abgeltungsteuer – Kompromiss zwischen Steuergerechtigkeit und tatsächlicher Erfassbarkeit von Kapitaleinkünften –

Im Entwurf eines Unternehmensteuerreformgesetzes 2008 wird ein grundlegender Reformschritt in Bezug auf Kapitaleinkünfte getan. Dieser besteht darin, eine einheitliche Abgeltungsteuer gleichermaßen auf Zinsen, Dividenden und private Wertpapier-Veräußerungsgeschäfte von 25 % einzuführen. Richtig wird erkannt, dass, wie es in der Begründung (S. 56) zum Gesetzentwurf heißt, Deutschland Steuersubstrat „durch den Transfer von Kapitalvermögen der privaten Haushalte“ ins Ausland verliert.

Es wird auch darauf hingewiesen, dass andere EU-Länder gute Erfahrungen mit der Abgeltungsteuer gemacht haben.

Gerade bei der Abgeltungsteuer für Kapitaleinkünfte zeigt sich in besonderer Weise die Situation, in der sich Staaten in Zeiten globaler Märkte und „weltoffener“ Bürger befinden: Nur dem Staat, der sein Steuersystem in Bezug auf die Besteuerung der Kapitalerträge so attraktiv ausgestaltet, dass sie die Bürger lieber in diesem Land als anderswo versteuern, wird in der Lage sein, den Transfer von Kapital ins Ausland zu verhindern und Kapitalvermögen aus dem Ausland anzuziehen. Die Bundesrepublik Deutschland hat hier bis heute ein erhebliches Defizit. Sie hat zwar bekanntlich eine Quellensteuer in Form der sog. Zinsabschlagsteuer und bei ausgeschütteten Gewinnen von Kapitalgesellschaften zusätzlich der Kapitalertragsteuer. Aber die Bürger müssen die Kapitaleinkünfte mit dem persönlichen Steuersatz versteuern, während es in einer Vielzahl anderer Länder, wie etwa in Österreich, Frankreich, Irland, Griechenland und Italien, um nur einige zu nennen, eine Abgeltungsteuer mit einem deutlich niedrigeren Steuersatz als dem „normalen“ Durchschnitts- oder gar Spitzensteuersatz gibt. Selbst Länder, die keine Abgeltungsteuer eingeführt haben, besteuern häufig Kapitaleinkünfte mit einem unter dem normalen Einkommensteuersatz liegenden Steuersatz.

Jede Abgeltungsteuer ist ein Kompromiss zwischen der auf dem Prinzip der synthetischen Einkommensteuer beruhenden Forderung nach einer Gleichbehandlung aller Einkunftsarten und der Praktikabilität. Die deutliche Absenkung der Steuersätze für Abgeltungsteuern ist das Korrelat dafür, ein Land für Kapitalerträge attraktiv zu machen und auf diese Weise eine weitere Abwanderung von Steuersubstrat auf Kapitalanlagen zu verhindern und Steuersubstrat auf von ins Ausland ausgewichenen Kapitalanlagen wieder nach Deutschland zurückzuführen. Eine Abgeltungsteuer mit einem bezüglich seiner Höhe unattraktiven und national und international nicht akzeptierten Steuersatz kann zwar wegen der Erhebung unmittelbar an der Quelle die Steuerhinterziehung bezüglich des im eigenen Land angelegten Kapitals verhindern, vertreibt aber Kapital aus dem Land statt solches ins Land zurück zu holen.

Gegen die Abgeltungsteuer wird gerade von Seiten mancher Wissenschaftler vorgebracht, sie verstoße gegen den Grundsatz der gleichmäßig hohen Besteuerung aller Einkünfte. Dieses Argument ist theoretisch richtig, praktisch allerdings nicht tragfähig. Da nämlich ein erheblicher Teil der Kapitaleinkünfte inländischer Steuerbürger aus den aufgezeigten Gründen tatsächlich nicht erfasst werden kann, gibt es in der Praxis eine viel größere steuerliche Diskrepanz als die zwischen unterschiedlichen Steuersätzen, nämlich die Diskrepanz zwischen der teilweisen Nichtbesteuerung der Kapitaleinkünfte bei steuerunehrlichen Bürgern und der vollen Besteuerung bei steuerehrlichen. Hat der Gesetzgeber aber die Wahl zwischen einer flächendeckenden Besteuerung mit einem niedrigeren und einer nur teilweisen Besteuerung mit den allgemein geltenden Steuersätzen, so soll er sich gerade im Interesse der Steuergerechtigkeit für eine moderate Abgeltungsteuer, also für die erstgenannte Möglichkeit entscheiden, damit auch auf dem Gebiet der Besteuerung von Kapitalanlagen alle Bürger wieder gleichmäßig zum Steueraufkommen beitragen.

Eine einheitliche Besteuerung von Zinsen, Dividenden und Wertpapier-Veräußerungsgewinnen führt gegenüber dem geltenden Recht zu einer erheblichen Vereinfachung der materiellen Besteuerung von privaten Kapitalanlagen, da nicht mehr zwischen einer unterschiedlichen Behandlung von Wertzuwächsen und laufenden Erträgen unterschieden werden muss. Dies schafft gerade im Bereich der sog.

Finanzinnovationen Klarheit und Rechtssicherheit. Darüber hinaus stellt die Abgeltungsteuer auch hinsichtlich der Erhebung für Bürger und Fiskus eine erhebliche Steuervereinfachung und einen spürbaren Schritt zum Abbau von Bürokratie im Bereich der Steuern dar. Denn die definitive Erhebung der Steuer an der Quelle führt dazu, dass die Erträge vom Bürger nicht mehr in der Steuererklärung abgegeben werden müssen.

Damit wird das „Gesetz“ durchbrochen, wonach in Deutschland nahezu jede Steuergesetzesänderung das Steuerrecht erneut verkompliziert.

B) Überblick über die derzeitige Besteuerung der Kapitaleinkünfte

Derzeit kennt das Einkommensteuergesetz bekanntlich eine unterschiedliche Behandlung der verschiedenen Kapitalanlagearten:

Erträge aus verzinslichen Kapitalanlagen unterliegen grundsätzlich in vollem Umfang der Besteuerung nach dem normalen Einkommensteuersatz. Für Dividenden aus Kapitalgesellschaftsanteilen gilt das sog. Halbeinkünfteverfahren; die hieraus resultierenden Einkünfte werden also nur zur Hälfte besteuert. Bei Wertpapier-Veräußerungsgewinnen unterliegen die Gewinne bei einer Haltefrist von unter einem Jahr der Einkommensteuer, wobei auch hier das Halbeinkünfteverfahren Anwendung findet. Bei einer Haltefrist von über einem Jahr sind die Gewinne steuerfrei.

In den letzten Jahren hat der Gesetzgeber versucht, das System der Besteuerung der Kapitalerträge möglichst lückenlos auszugestalten. Nach wie vor gilt aber das vorerwähnte Prinzip, dass Wertsteigerungen der Vermögenssubstanz, auch wenn sie realisiert werden, steuerfrei bleiben, wenn die Zeit zwischen Anschaffung und Veräußerung des Wertpapiers, also der Einkunftsquelle, mehr als ein Jahr beträgt.

Die Steuerfreiheit derartiger Gewinne aus privaten Veräußerungsgeschäften entspricht dem System des deutschen Einkommensteuerrechts. Dieses besteuert nur die Zuflüsse aus bestimmten abschließend im Gesetz aufgezählten Quellen. Der Dualismus der deutschen Einkommensteuer lässt grundsätzlich auch realisierte Wertsteigerungen von Gegenständen des Privatvermögens als steuerlich irrelevant erscheinen. § 22 Nr. 2 i. V. m. § 23 EStG stellt von diesem Grundsatz eine Ausnahme dar.

Die Steuerfreiheit privater Veräußerungsgewinne hat Deutschland bezüglich der ihr unterfallenden Kapitalanlagen (namentlich Aktien – bei Rentenpapieren sind ohnehin die Wertsteigerungspotentiale geringer – und Wertpapiere, insbesondere Aktienfonds) zu einem diesbezüglich attraktiven Land werden lassen. Dies galt über Jahrzehnte auch für Privatinvestments in Immobilien aller Art, jedenfalls so lange tatsächlich wie in den sechziger und siebziger Jahren des vergangenen Jahrzehnts erhebliche Wertsteigerungen vorhanden waren und steuerlich relativ günstige Abschreibungsbedingungen galten. Bei Immobilieninvestments ist unbestritten, dass die Steuerfreiheit der Veräußerungsgewinne, speziell in den neuen Bundesländern bei Geltung des Fördergebietsgesetzes (von 1991 bis 1998), den Markt erheblich beflügelt hat, infolge (zu) hoher Abschreibung in Höhe von bis zu 50 % in Teilen aber auch störend wirkte und zu Fehlallokationen führte.

Bei Kapitalanlagen in Form von Wertpapieren lässt sich nicht präzise quantifizieren, in welcher Größenordnung der Vorteil steuerfreier Veräußerungsgewinne dem Markt Impulse gegeben hat. Unstreitig ist allerdings, dass vom Kleinanleger bis zum großen Privatinvestor keine Veranlassung bestand, Aktieninvestments außerhalb Deutschlands zu tätigen, weil hier etwa zum Zwecke des Aufbaus einer Altersvorsorge oder eines Privatvermögens, die Volatilitäten der Märkte legal genutzt werden konnten. Es steht außer Zweifel, dass die Veräußerungsgewinnbesteuerung gegenüber dem geltenden Status Quo zu Einbrüchen führen kann. Andererseits hat eine solche Besteuerung den Vorteil der Steuervereinfachung und Überschaubarkeit für den Bürger. Derzeit ist es für Banken und andere Anbieter von Finanzprodukten wie z.B. für offene Fonds kompliziert und aufwändig, bei Ausschüttungen an die Anleger zwischen steuerfreien und steuerpflichtigen Veräußerungsgewinnen auf der einen und laufenden steuerpflichtigen Erträgen auf der anderen Seite zu differenzieren und all das zu dokumentieren. So gesehen wäre eine Steuer mit einer einheitlichen Besteuerung der laufenden Erträge und der Veräußerungsgewinne mit einem allerdings - wie im Einzelnen noch auszuführen sein wird - niedrigeren Steuersatz als 25 % die einfachste Lösung.

C) Die geplante Abgeltungsteuer

I. Die Steuertatbestände

Künftig wird gemäß § 32 d EStG-E für Einkünfte aus Kapitalvermögen, soweit sie nicht den Gewinneinkunftsarten oder den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung zuzurechnen sind (§ 20 Abs. 3 EStG wird als künftiger § 20 Abs. 8 EStG übernommen), ein Steuersatz von 25 % festgesetzt.

Neben einzelnen Klarstellungen bei den Tatbeständen der Besteuerung der laufenden Einkünfte werden künftig grundsätzlich alle Veräußerungsgewinne unabhängig von der Haltedauer der Wertpapiere lückenlos besteuert. Geregelt wird dies in § 20 Abs. 2 EStG-E. Danach wird u. a. der Gewinn aus der Veräußerung von Anteilen an einer Körperschaft genannt. Zugleich werden unter diesem Tatbestand auch Genussrechte und jegliche Beteiligungen und Anwartschaften auf Anteile im Sinne des § 20 Abs. 1 Nr. 1 EStG-E genannt. Besteuert werden auch die Gewinne aus der Veräußerung von Dividendscheinen und sonstigen Ansprüchen durch den Inhaber des Stammrechts, selbst wenn die dazugehörigen Aktien oder sonstigen Anteile nicht mitveräußert werden. Die Besteuerung erstreckt sich auf Zinsscheine und Zinsforderungen, auch wenn die dazugehörigen Schuldverschreibungen nicht mit veräußert werden, sowie auf die Einnahmen aus der Abtretung von Dividenden-, Zins- oder sonstigen Ansprüchen, auch wenn die dazugehörigen Anteilsrechte oder Schuldverschreibungen nicht in einzelnen Wertpapieren verbrieft sind.

Steuerpflichtig sind unter bestimmten Voraussetzungen auch Gewinne aus Termingeschäften und aus der Veräußerung eines als Termingeschäft ausgestalteten Finanzinstruments sowie Gewinne aus der Veräußerung stiller Gesellschafterbeteiligungen und partiarischer Darlehen im Sinne des § 20 Abs. 1 Nr. 4 EStG-E, also wenn der Gesellschafter kein Mitunternehmer ist. Auch Gewinne aus der Übertragung von Rechten auf Zinsen aus Hypotheken und Grundschulden und Renten aus Rentenschulden, Gewinne aus der Veräußerung von Ansprüchen auf eine Versicherungsleistung und Gewinne aus der Veräußerung von sonstigen

Kapitalforderungen jeder Art im Sinne des § 20 Abs. 1 Nr. 7 EStG-E (das sind Kapitalforderungen, bei denen die Rückzahlung des Kapitalvermögens oder Entgelt für die Überlassung des Kapitalvermögens zur Nutzung zugesagt oder gewährt worden ist) werden erfasst. Auch der Gewinn aus der Übertragung oder der Aufgabe einer die Einnahmen aus Leistungen einer nicht von der Körperschaft befreiten Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse, deren Gewinnausschüttungen wirtschaftlich mit Dividenden vergleichbar ist, wird besteuert.

Zusätzlich gelten die Einlösung, Rückzahlung, Abtretung oder verdeckte Einlage in eine Kapitalgesellschaft als Veräußerung. Nach § 20 Abs. 2 S. 3 EStG-E gilt die Anschaffung oder Veräußerung einer unmittelbaren oder mittelbaren Beteiligung an einer Personengesellschaft als Anschaffung oder Veräußerung der anteiligen Wirtschaftsgüter.

II. Bemessungsgrundlage

Der Gewinn oder Verlust aus Veräußerungsgeschäften wird in § 20 Abs. 3 EStG-E geregelt. Das Halbeinkünfteverfahren gilt nicht. Dies hat zur Folge, dass es – wie schon beim geltenden Recht - zu einer definitiven Doppelbesteuerung der von steuerpflichtigen Körperschaften erzielten und ausgeschütteten Erträge kommt, allerdings ohne dass dazu eine pauschale Entlastung beim Anteilseigner – wie beim geltenden Halbeinkünfteverfahren – vorgesehen ist. Werden also Erträge bei einer Körperschaft insgesamt mit 29 % Steuerbelastung (durch Körperschaftsteuer, Solidaritätszuschlag und Gewerbesteuer) belegt, so werden die zur Ausschüttung stehenden 71 % nunmehr mit 25 % Abgeltungsteuer zuzüglich Solidaritätszuschlag, zuzüglich Kirchensteuer (die wiederum teilweise anrechenbar ist) belastet, was insgesamt zu einer Belastung von um die 50 % führt. Hier zeigt sich, dass infolge der im europäischen und internationalen Vergleich nach wie vor relativ hohen Belastung der Gewinne von Kapitalgesellschaften beim Anteilseigner die Besteuerung trotz Abgeltungsteuer in Deutschland im europäischen und internationalen Vergleich nicht besonders attraktiv ist.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass auf Grund der abgesenkten Steuerbelastung auf Unternehmensebene grundsätzlich auch mit höheren Ausschüttungen auf der Ebene des Anteilseigners zu rechnen sein wird. Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob dies die bisherige Entlastung durch das Halbeinkünfteverfahren kompensieren kann, Insofern darf der Abgeltungsteuersatz keinesfalls höher als geplant ausfallen, er sollte niedriger sein.

Vor diesem Hintergrund wäre eine Steuersatz von 20 % ideal und hätte sicher weltweit die überaus positive Signalwirkung, dass sich Deutschland von dem Image befreit hat, hier könne kein Besteuerungssystem entstehen, das besser als das anderer Länder sei. Sollte sich der Gesetzgeber aus fiskalischen Gründen nicht in der Lage sehen, heute bereits den Abgeltungsteuersatz auf 20 % festzulegen, so müsste er laufend überprüfen, ob nicht in den nächsten Jahren ein Absenken des Steuersatzes auf diesem Niveau erfolgen kann.

Falls von vornherein eine Absenkung des Steuersatzes aus fiskalischen Gründen auf Widerstand stoßen sollte, sollte zumindest bei Dividenden und Wertpapier-Veräußerungsgewinnen ein Teileinkünfteverfahren, wie es im unternehmerischen Bereich vorgesehen ist, bei Anwendung einer Abgeltungsteuer gelten.

III. Verlustabzugsbeschränkung

Bei Kapitalerträgen wird künftig – wie auch schon im geltenden Recht - der vertikale Verlustausgleich, also der Verlustausgleich mit positiven Einkünften aus anderen Einkunftsarten, untersagt. Nach § 20 Abs. 6 EStG-E werden verbleibende positive Einkünfte aus Kapitalvermögen nach der Verrechnung gemäß § 43 Abs. 3 EStG-E zunächst mit Verlusten aus privaten Veräußerungsgeschäften verrechnet. Verluste aus Kapitalvermögen dürfen nicht mit Einkünften aus anderen Einkunftsarten ausgeglichen und auch nicht im Wege des Verlustrücktrags nach § 10 d EStG-E verrechnet werden.

Vielmehr gibt es für Kapitaleinkünfte eine gesonderte Feststellung des am Ende des Veranlagungszeitraums verbleibenden Verlustes, § 10 d EStG-E. Diese Verluste dürfen dann nur die Einkünfte, die der Steuerpflichtige in den folgenden Veranlagungszeiträumen aus Kapitaleinkünften erzielt, mindern, wobei sie wiederum nur mit Einkünften verrechnet werden dürfen, die dem Kapitalsteuerabzug unterliegen haben. Indem das Gesetz nach § 43 a Abs. 3 EStG-E einen sog. „Verrechnungstopf“ schafft, verkompliziert sich alles zusätzlich wie sich auch aus der Begründung zum Gesetzentwurf (S. 97) deutlich ersehen lässt.

Der Steuerpflichtige hat die Wahl, ob er sich vom Kreditinstitut eine Bescheinigung erteilen lässt und damit den dortigen „Verrechnungstopf“ schließt, um die Verluste außerhalb desselben mit sonstigen Kapitaleinkünften verrechnen zu können (§ 20 Abs. 6 EStG-E).

Da private Veräußerungsgewinne und entsprechende Verluste bei Kapitaleinkünften künftig zu Einkünften aus Kapitalvermögen zählen, ist für Altverluste, die bis zum Inkrafttreten des Gesetzes entstanden sind bzw. entstehen, ebenfalls eine Sonderregelung vorgesehen.

IV. Veranlagungsoption und Kapitalertragsteuerabzug

Nach § 32 d Abs. 6 EStG-E hat der Steuerpflichtige die Möglichkeit, den Antrag zu stellen, dass die nach § 20 ermittelten Kapitaleinkünfte den Einkünften im Sinne des § 2 hinzugerechnet und der tariflichen Einkommensteuer unterworfen werden, aber nur, wenn dies zu einer niedrigen Einkommensteuer führt (Günstigerprüfung). Der Antrag kann allerdings für den jeweiligen Veranlagungszeitraum nur einheitlich für sämtliche Kapitalerträge gestellt werden. Zusammen veranlagte Ehegatten können den Antrag nur für sämtliche Kapitalerträge beider Ehegatten stellen.

Hier könnte eine erhebliche Vereinfachung eintreten, wenn der Abgeltungsteuersatz mit dem Eingangssteuersatz gleich oder ersterer doch nicht viel höher festgesetzt würde. Dann würde sich die Veranlagung erübrigen. Bei einer solchen Höhe des Abgeltungsteuersatzes wäre es auch noch verfassungsgemäß, wenn eine Wahlveranlagung vollständig ausgeschlossen würde. Dann entfielen für die Finanzämter der gesamte Bereich der Veranlagung der Kapitaleinkünfte im Bereich der Abgabe von Steuererklärungen durch die Sparer und Anleger. Gleichzeitig könnte auch für diesen Bereich auf das Kontenabrufverfahren verzichtet werden, das zu zusätzlichen bürokratischen Belastungen bei den Kreditinstituten und zu einer unangemessenen Verunsicherung bei den Kapitalanlegern führt.

V. Nicht vom gesonderten Steuertarif erfasste Kapitalerträge

Der Gesetzgeber will ausweislich der Gesetzesbegründung (S. 101) Gestaltungen verhindern, „bei denen aufgrund der Steuersatzspreizung betriebliche Gewinne z. B. in Form von Darlehenszinsen abgesaugt werden und so die Steuerbelastung auf den Abgeltungsteuersatz reduziert wird“. „Mit dieser Regelung“, so heißt es weiter in der Begründung, „werde erreicht, dass unternehmerische Entscheidungen über die Finanzierungsstruktur eines Unternehmens steuerlich unverzerrt bleiben“. Die Regelung leiste „einen Beitrag zur Finanzierungsneutralität“.

Die unterschiedliche Behandlung der einzelnen Kapitalerträge wird auch damit gerechtfertigt, dass es ein grundlegendes Ziel der Einführung eines abgeltenden Steuersatzes für Kapitalerträge sei, um „die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Finanzplatzes zu verbessern und den Kapitalabfluss ins Ausland zu bremsen, nicht jedoch, das Eigenkapital in die privilegiert besteuerte, private Anlageebene zu verlagern und durch Fremdkapital zu ersetzen“ (Begründung, S. 101). Demzufolge werden aber nur bestimmte Kapitalerträge nicht mit der pauschalen Abgeltungsteuer besteuert, nämlich z. B. solche aus der Beteiligung an einem Handelsgewerbe als typisch stiller Gesellschafter und aus partiarischen Darlehen, Erträge aus sonstigen Kapitalforderungen jeder Art, wenn die Rückzahlung des Kapitalvermögens oder ein Entgelt für die Überlassung des Kapitalvermögens zur Nutzung zugesagt oder gewährt worden ist, auch wenn die Höhe des Entgelts von einem ungewissen Ereignis abhängt (§ 20 Abs. 1 Nr. 7 EStG-E) sowie Kapitalerträge, die aus der Veräußerung oder Abtretung bestimmter Schuldverschreibungen, Schuldbuchforderungen und sonstiger Kapitalforderungen entstehen (§ 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 EStG-E).

Voraussetzung ist allerdings, dass entweder Gläubiger und Schuldner einander nahestehende Personen sind oder der Anteilseigner an der zahlenden Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft zu mindestens 1 % beteiligt ist, was auch gilt, wenn der Gläubiger der Kapitalerträge eine dem Anteilseigner nahestehende Person ist oder soweit ein Dritter die Kapitalerträge schuldet, der seinerseits Kapital an einem Betrieb des Gläubigers überlassen hat. Dies gilt auch bei mittelbarer Überlassung über eine Personengesellschaft, bei der der Gläubiger als Mitunternehmer beteiligt ist oder an eine Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft, an der der Gläubiger oder eine diesem Gläubiger nahestehende Person zu mindestens 1 % beteiligt ist, „sofern der Dritte auf den Gläubiger bzw. diesem Gläubiger nahestehende Person zurückgreifen kann“.

E) Würdigung

I. Befürwortung einer Abgeltungsteuer

Wie schon eingangs dargelegt, ist die Einführung einer einheitlichen Abgeltungsteuer auf Zinsen, Dividenden und private Wertpapier-Veräußerungsgewinne durchgehend sinnvoll und dringend erforderlich. Aufgrund des dargelegten immer noch relativ hohen Steuersatzes für Dividenden bei gleichzeitiger Einbeziehung aller Veräußerungsgewinne wäre das neue System in Teilbereichen noch verbesserungswürdig. Dies heißt nicht, dass die Abgeltungsteuer nicht eingeführt werden sollte, sondern unterstreicht nur die Notwendigkeit, die Gesamtbelastung möglichst noch auf unter 25 % zu senken.

II. Keine Benachteiligung nahestehender Personen

Der Gesetzgeber sollte von den unter D. V. dargestellten Ausnahmen bei nahestehenden Personen und einer Beteiligung von mindestens 1 % an der Kapitalgesellschaft Abstand nehmen. Die Benachteiligung nahestehender Personen ist, soweit sie Ehegatten betrifft, verfassungswidrig, weil dies zu einer Benachteiligung führt, was, wie das Bundesverfassungsgericht mehrfach ausgesprochen hat, gegen Art. 6 GG sowie gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung verstößt. Auch bei anderen nahen Angehörigen ist die Benachteiligung problematisch. Warum sollen etwa Geschwister benachteiligt werden, nur weil sie Geld etwa als typisch stille Beteiligte in das Unternehmen des Bruders oder der Schwester investieren statt in ein fremdes Unternehmen?

Die Argumente des Gesetzgebers, das Eigenkapital solle nicht in die privilegiert besteuerte Anlageebene verlagert und durch Fremdkapital ersetzt werden, sind kein sachgerechter Differenzierungsgrund. Es besteht nun einmal die Möglichkeit eines Investors, sich zu entscheiden, ob er sich als Gesellschafter oder als Fremdkapitalgeber beteiligt. Daneben gibt es hybride Formen, etwa wenn sich ein Investor als typisch stiller Gesellschafter oder Darlehensgeber beteiligt, aber eine Erklärung abgibt, dass die Gesellschaft für die Rückzahlung seines Kapitals nur nachrangig haftet, mit der Folge, dass solches Kapital von den Banken wie Eigenkapital qualifiziert wird, also wirtschaftlich die Eigenkapitalbasis des Unternehmens stärkt. Warum eine solche Konstruktion bei nahestehenden Personen nur deshalb steuerlich schlecht behandelt werden soll, weil ein Näheverhältnis vorliegt, ist nicht ersichtlich. Es darf auch darauf hingewiesen werden, dass in den Fällen, in denen diese nahestehende Person als Mitunternehmer beteiligt ist, die Kapitalerträge ohnehin Mitunternehmereinkünfte gemäß § 15 Abs. 1 S. 1 Ziff. 2 EStG-E sind.

III. Inkonsequenz des vertikalen Verlustverrechnungsverbots

Problematisch ist das vertikale Verlustverrechnungsverbot. Zunächst sind aus steuersystematischen und wissenschaftlichen Gründen generell Verlustverrechnungsverbote abzulehnen, weil sie dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit widersprechen. Verständlich ist das Bestreben des Gesetzgebers, dass Verluste aus der künftig privilegiert besteuerten Einkunftsart Kapitalvermögen nicht im Verhältnis 1 : 1 positive Einkünfte aus den übrigen nicht privilegiert besteuerten Einkunftsarten mindern sollen. Dieses Ziel lässt sich aber problemlos dadurch erreichen, dass solche Verluste in Fällen der Verrechnung mit nicht privilegiert besteuerten Einkunftsarten nur zu einem bestimmten Prozentsatz verrechnet werden und im Übrigen verloren sind. Auch kann dem Steuerpflichtigen ein Wahlrecht gewährt werden, ob er die Verluste vortragen will, um sie nur mit Kapitaleinkünften verrechnen zu können oder in der genannten vorgeschlagenen Weise mit einem nur begrenzten Prozentsatz gegen nicht privilegierte positive Einkünfte im Veranlagungszeitraum und gegebenenfalls in weiteren Veranlagungszeiträumen zu verrechnen gedenkt. Die derzeitige Regelung jedenfalls führt zu Verwerfungen, die sachlich nicht gerechtfertigt sind.

Will ein Land wirklich für Kapitalanleger attraktiv sein, dann darf es auch Verluste aus solchen Geschäften steuerlich nicht benachteiligen. Zudem ist es inkonsequent, einerseits Gewinne aus Kapitaleinkünften einschließlich der Veräußerungsgewinne lückenlos zu besteuern, andererseits aber Steuerpflichtige, die Verluste erzielen, solange auf diesen Verlusten „sitzen“ zu lassen, bis diese mit Kapitalerträgen verrechnet werden können. Es lässt sich nicht argumentieren, dass auch derzeit Verluste aus privaten Veräußerungsgeschäften nur innerhalb der Einkunftsart verrechenbar waren und der

vertikale Verlustausgleich ausgeschlossen war. Abgesehen davon, dass auch dies dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit widerspricht, sind im geltenden Recht berücksichtigungsfähige Verluste ein Sondertatbestand, weil sie nur steuerlich relevant sind, wenn sie unter den engen Voraussetzungen des Tatbestandes, nämlich innerhalb der Jahresfrist zwischen Anschaffung und Erwerb, eintreten sind. Das soll nun grundlegend anders werden.

Gegen die Ungleichbehandlung bestehen auch verfassungsrechtliche Bedenken; denn das angesprochene Ziel, dass Verluste aus einer privilegiert besteuerten Einkunftsart nicht in vollem Umfang positive Einkünfte aus nicht privilegiert besteuerten Einkunftsarten mindern sollen, lässt sich durch ein „mildes Mittel“ in der aufgezeigten Weise erreichen.

Verfehlt ist es auch, dass Verluste aus Kapitaleinkünften nicht einmal mehr mit Gewinnen aus privaten Veräußerungsgeschäften im Sinne des § 23 EStG verrechnet werden können und umgekehrt. In beiden Fällen werden Wertzuwächse im Privatvermögen besteuert. Nur werden nach der Neuregelung diese sachlich zusammenhängenden, weil wirtschaftlich eng beieinander liegenden Steuertatbestände in unterschiedlichen Vorschriften geregelt. Die Tatsache, dass Verluste aus der künftig privilegiert besteuerten Einkunftsquelle Kapitalvermögen nicht unbegrenzt andere positive Erträge sollen mindern können, wurde bereits als nicht sachgerecht erörtert.

Mit der Abgeltungsteuer setzt der deutsche Gesetzgeber ein Signal, das in den Kapitalmärkten der Welt durchweg positiv aufgenommen werden wird. Es muss alles getan werden, um dieses positive Signal nicht durch wenige nicht sinnvolle Regelungen einzutrüben. Im Rahmen der haushaltsmäßigen Möglichkeiten sollte, wenn es derzeit nicht vermeidbar ist, in den nächsten Jahren überlegt werden, entweder die lückenlose Veräußerungsgewinnbesteuerung wieder aufzuheben und die alte Rechtslage wieder herzustellen oder den Steuersatz abzusenken. Es muss der Gefahr vorgebeugt werden, dass gerade vermögendere Kreise der Bevölkerung ihr Geld lieber spekulativ in Kunstgegenstände, Edelsteine und weitere von einer Abgeltungsteuer nicht erfasste und trotz des Steuertatbestands der privaten Veräußerungsgeschäfte faktisch nicht „erfassbare“ Gegenstände investieren statt in die Kapitalmärkte, wo es zu einem großen Teil den Unternehmen zugute kommt.

F. Weitere Anregungen

I. Ergänzender Regelungsbedarf im Bereich der 3. Säule der privaten Altersvorsorge bei Lebensversicherungen

Eine steuerliche Asymmetrie entsteht im Bereich der Ablaufleistungen von Lebensversicherungen. In § 20 Abs. 1 Nr. 6 EStG ist bezüglich der Ablaufleistung von Lebensversicherungen bekanntlich geregelt, dass der Unterschiedsbetrag zwischen der Versicherungsleistung und der Summe, der auf sie entrichteten Beiträge (im Erlebensfall oder in bestimmten Fällen bei Rückkauf des Vertrages bei Rentenversicherung mit Kapitalwahlrecht, soweit nicht die Rentenzahlung gewählt wird) bei sog. Neuverträgen (Abschluss ab dem 1.1.2005) der Besteuerung unterliegt. Nur wenn die Versicherungsleistung nach dem 60. Lebensjahr des Steuerpflichtigen und nach Ablauf von 12 Jahren seit dem Vertragsabschluss ausgezahlt wird, ist nur die

Hälfte dieses Unterschiedsbetrages anzusetzen. All dies gilt für fondsgebundene Lebensversicherungen entsprechend.

Versicherungen erzielen ihre Erträge bekanntlich zum Großteil aus dem Investment in Wertpapiere aller Art sowie in Immobilien. Greift nun die privilegierte Besteuerung nicht, weil der Steuerpflichtige das 60. Lebensjahr noch nicht vollendet hat oder die Auszahlung weniger als 12 Jahre nach Abschluss des Vertrages erfolgt, dann sind die Erträge in vollem Umfang zu versteuern. Vor allem bei der fondsgebundenen Lebensversicherung, die gezielt in Kapitalmarktpapiere investiert, so dass es sich für den Steuerpflichtigen letztlich um ein „mittelbares Investment“ handelt, wird dieser in solchen Fällen gegenüber einem Direktinvestment benachteiligt. Das kann man auch nicht dadurch rechtfertigen, dass der Steuerpflichtige während der Laufzeit der Versicherung die Erträge nicht versteuert; denn diese müssen dann vom Versicherer versteuert werden so dass für den Versicherungsnehmer nur der Nettobetrag zur späteren Auszahlung zur Verfügung steht. Sinnvoll wäre es im Interesse der steuerlichen Gleichbehandlung, die dann auch der Verfassung Rechnung trüge, den pauschalen Abgeltungsteuersatz von 25 % auch auf alle Erträge aus Lebensversicherungen, gleichgültig ob es sich um Kapital-Lebensversicherungen oder fondsgebundene Lebensversicherungen handelt, anzuwenden.

II. Abgesenkter Steuersatz bei von Anfang an langfristig angelegten Vorsorgeprodukten

Jedenfalls zu bestimmten Zwecken, etwa zur Schaffung einer Altersvorsorge, erscheint es sinnvoll, die Einführung der Abgeltungsteuer zu einer Vereinfachung zu nutzen und zugleich die Bürger zu einer Vorsorge im Bereich der sog. 3. Säule der Altersvorsorge anzuregen.

Die staatlich geförderten Produkte der 1. und 2. Säule, insbesondere die sog. Riester- und Rürup-Renten sind kompliziert und von den Produktvertrieben und von vielen Bürgern nicht so akzeptiert worden wie sich der Gesetzgeber dies erhofft hatte.

Es wäre an der Zeit, im Bereich der sog. 3. Säule der Altersvorsorge nicht nur für Lebensversicherungen unter engen Voraussetzungen eine begünstigte Besteuerung der Ablaufleistungen zu gewähren, sondern auch für andere von Beginn der Ansparphase langfristig angelegte Anlageprodukte. Es wäre problemlos möglich, nur Produkte in diese Kategorie aufzunehmen, bei denen etwa ein Kreditinstitut mit der erforderlichen Bonität eine Kapitalerhaltungsgarantie für das Jahr der Fälligkeit der Ablaufleistung gibt. Der Steuersatz der Abgeltungsteuer könnte dann z.B. auf 15 % gesenkt werden. Wenn der Gesetzgeber dies für erforderlich hält, könnte auch das bei Lebensversicherungen geltende Mindestalter bei Auszahlung aufgenommen werden. Gerade die junge und die beruflich aktive Generation würden hierdurch zu langfristigen Investments in die Kapitalmärkte angeregt. Es wäre eine viel unbürokratischere und für den Staat mit so gut wie keinem nennenswerten Verwaltungsaufwand verbundene Form der Förderung der Vorsorge. Steuerausfälle träten heute nicht ein, sondern in relativ geringem Umfang frühesten im Jahr des ersten Ablaufs solcher Produkte. Gleichzeitig könnten insoweit auch die Wirkungen einer uneingeschränkten Veräußerungsgewinnbesteuerung bei langfristigen Vorsorgeprodukten gemildert werden.

Das 5. Vermögensbildungsgesetz könnte für diese Zielsetzung nutzbar gemacht werden.

III. Höherer Freibetrag bzw. Pauschbetrag sinnvoll

Sinnvoll wäre einerseits zur Steuervereinfachung und andererseits zur besseren Akzeptanz bei Kleinsparern den Sparer-Pauschbetrag höher als derzeit (801€/1.602 €) festzusetzen. Damit entfielen ein erheblicher Teil der Veranlagungsfälle. Die Kleinsparer hätten auf ihre Kapitalerträge de facto keine Steuer zu bezahlen und die Finanzverwaltung würde von einem Großteil der Günstigerprüfungen und Veranlagungen entlastet.

Univ.-Prof. Dr. jur. habil. Karl-Georg Loritz

Steuerberater