

Geiger, Helmut

Article — Digitized Version

Die Abschaffung der Quellensteuer war dringend notwendig

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Geiger, Helmut (1989) : Die Abschaffung der Quellensteuer war dringend notwendig, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 7, pp. 332-334

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136535>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Helmut Geiger

Die Abschaffung der Quellensteuer war dringend notwendig

Zum 1. 7. 1989 ist die erst zu Jahresbeginn eingeführte „kleine Kapitalertragsteuer“ wieder abgeschafft worden. Dr. Helmut Geiger und Professor Bert Rürup bewerten die Entscheidung des Gesetzgebers, die Quellensteuer auf Zinserträge zu beseitigen.

Die kleine Kapitalertragsteuer, die vor der Auszahlung inländischer Kapitalerträge 10 Prozent davon an der Quelle abschöpfte und ans Finanzamt transferierte, ist abgeschafft. Ihre kurze Lebensdauer zwischen dem 1. Januar und dem 30. Juni 1989 war ein informatives praktisches Beispiel für die große Diskrepanz zwischen theoretischer Begründung und realer Wirkung einer unsystematischen und daher untauglichen Besteuerungstechnik. Denn die 10 %ige Quellensteuer war zwar „nur“ eine (neue) Erhebungsform im Rahmen der allgemein gültigen Einkommensbesteuerung. Aber sie hat die Bezieher von Zinsen aus unterschiedlichen Kapitalanlagen letztlich nicht so getroffen, wie das Einkommensteuergesetz es will, wirkt also nicht im Sinne ihrer Erfinder. Das Ergebnis war eine Deformation der Sparstruktur in der Bundesrepublik. Während die niedrigverzinslichen, aber quellensteuerfreien Spareinlagen stark wuchsen, gingen alle anderen Formen der Spareinlagen und damit insgesamt die Spareinlagen 1988 und zu Beginn 1989 stark zurück. Erstmals in diesem Jahrzehnt waren 1988 die Einzahlungen auf Sparkonten niedriger als im vorangegangenen Jahr. Gleichzeitig wuchsen die privaten Geldanlagen in ausländischen Wertpapieren überdurchschnittlich.

Obgleich die Sparquote der privaten Haushalte im Jahre 1988 sogar leicht höher war als in den beiden Vorjahren, kam es zu einem deutlichen Einbruch von privaten Geldanlagen bei Kreditinstituten. Besonders in den traditionellen Formen von Sparbriefen und Spareinla-

gen machte sich dies bemerkbar. Mit gut 20 Mrd. DM war der Zuwachs im Jahre 1988 nicht einmal mehr halb so hoch wie im mehrjährigen Durchschnitt der vorangegangenen Jahre. Die Kehrseite der Medaille: Die Mittel wurden zum weitaus überwiegenden Teil in festverzinsliche Wertpapiere umgelenkt. So haben private Haushalte im Jahre 1988 mehr als 48 Mrd. DM in festverzinsliche Wertpapiere, vorwiegend Auslandsemissionen, investiert. Ein Jahr zuvor waren es rund 26 Mrd. DM gewesen, dabei überwiegend inländische Papiere.

Eine Begründung zur Einführung der Quellensteuer war die größere Steuergerechtigkeit, die über den Zwang zur Steuerehrlichkeit die Kapitaleinkünfte genau so erfassen sollte wie z. B. die Lohnsteuer die Löhne. Aber die Praxis zeigt einen anderen Verlauf. Zunächst einmal gibt es in keinem Bereich der Einkommen- und Körperschaftsteuer die konsequente Durchhaltung eines so hehren Grundsatzes. Man muß nicht nur auf die Schattenwirtschaft hinweisen. Die Möglichkeiten, die Gewinnerfassung von Unternehmen zu gestalten, die Nichtbesteuerung von Wertsteigerungen bei Immobilien, die Steuerfreiheit von Erträgen aus Kapitallebensversicherungen und die Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen des § 6b des Einkommensteuergesetzes sind einige markante Beispiele.

Reaktionen

Ferner hat man es bei der Besteuerung nicht mit gefühllosen Wirtschaftssubjekten, sondern mit Menschen zu tun. In den zahllosen Gesprächen von Kunden erfahren die Mitarbeiter der Sparkassen immer wieder das Unverständnis dafür, daß man für die Rücklagen aus dem bereits versteuerten Arbeitseinkommen noch einmal Steuern zahlen soll. Denn die meisten Bürger bilden

Dr. h.c. Helmut Geiger, 61, ist Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, Bonn.

ihre Ersparnisse aus ihrem Nettoeinkommen und empfinden eine Besteuerung der Zinsen daraus subjektiv als Ungerechtigkeit. Das wiederum führt zu irrationalen Handeln, wie die Art der Geldanlagen seit Bekanntwerden der Quellensteuer gezeigt hat. Ich denke hier in erster Linie an die Arbeitnehmer mit geringem Einkommen und kleinen Selbständigen, die Rücklagen für die Wechselfälle des Lebens bilden, nicht etwa an die Besitzer großer Geldvermögen.

Bei einem großen Teil der kleinen Sparer sind aufgrund der Einkommensverhältnisse die Zinseinkünfte nicht steuerpflichtig. Für sie war es kein Trost, daß sie einen Sparerfreibetrag und eine Werbungskostenpauschale haben – die Quellensteuer wurde unabhängig davon automatisch einbehalten. Auch nützte es ihnen nichts, daß ihnen durch einen Antrag auf Nichtveranlagungsbescheinigung Steuergerechtigkeit widerfahren würde – viele wußten diesen Weg nicht zu nutzen (weil sie ihn nicht kennen oder keine Erfahrung im Umgang mit dem Finanzamt haben). Für andere waren die Kosten dieses Verfahrens etwa gleich hoch wie der Quellensteuerbetrag, der ihnen zu Unrecht automatisch abgezogen wurde. Das traf insbesondere für Auszubildende mit vermögenswirksamen Leistungen und Rentner zu.

Im Ergebnis wurden also gerade diejenigen unter der Maxime der Steuergerechtigkeit zur Steuerkasse gebeten, die gar nicht zu zahlen brauchten. Demgegenüber nutzten diejenigen, die als potente Geldanleger die Steuergerechtigkeit treffen sollte, die wirtschaftlichen Gegebenheiten eines freien internationalen Kapitalmarktes aus, ohne von der deutschen Quellensteuer etwas zu verspüren. Denen, die beruflich Steuern hinterziehen wollten, bleiben nach wie vor viele Wege dazu offen. Steuerehrlichkeit oder volle steuerliche Erfassung der Kapitaleinkünfte, das hat sich gezeigt, hängen nicht mit der Erhebungsform Quellensteuer zusammen.

Ausmaß der Kapitalumlenkung

Daß es richtig war, die Quellensteuer wieder abzuschaffen, wird deutlich, wenn man sich das Ausmaß vor Augen hält, in dem Geldkapital vor Wirksamwerden der Quellensteuer – also im Jahre 1988 – ins Ausland umgelenkt wurde. Selbst wenn man zugesteht, daß man selbstverständlich nicht alle Kapitalabflüsse ins Ausland der Quellensteuerankündigung zurechnen darf: Beim Vergleich zwischen den Abflüssen der Vorjahre und denen des Jahres 1988 ergibt sich ein zusätzlicher Kapitalexport in der Größenordnung von 50-60 Mrd. DM, und zwar speziell in solchen Formen, die von der Quellen-

steuer ausgenommen waren. Statistisch nachzuvollziehen ist dies am Erwerb ausländischer Rentenwerte im Inland. Er erreichte im vergangenen Jahr 55 Mrd. DM und war damit mehr als 30 Mrd. DM höher als im Durchschnitt der vorangegangenen vier Jahre. Fast ebenso spektakulär war die Veränderung im Absatz von Aktien und anderen Beteiligungswerten des Auslands. Der Absatz solcher Titel lag im vergangenen Jahr mit 26 Mrd. DM etwa fünfmal höher als in „normalen“ Jahren.

Der durch die Quellensteuerankündigung eingeleitete Kapitaltourismus deutscher Anleger ins Ausland ist ein ökonomisch sinnloser Umweg bei der Umwandlung von Ersparnissen in Investitionen von Unternehmen; denn diese Mittel müssen erst wieder reimportiert werden. Bei den durchaus leistungsfähigen Euro-Märkten ist dies zwar kein Problem. Aber das Geld würde auf diesem Wege unnötig verteuert. Ganz allgemein kann man davon ausgehen, daß bereits aufgrund der Quellensteuer-Ankündigung das inländische Zinsniveau tendenziell erhöht wurde. Einen Anhaltspunkt hierfür bietet der Vergleich der Verzinsung von DM-Auslandsanleihen. Traditionell liegen die Renditen vergleichbarer inländischer Anleihen um gut einen halben Prozentpunkt niedriger als die der DM-Auslandstitel. In der Einführungsphase der Quellensteuer wurde dann diese Differenz nicht nur eingeebnet; das inländische Zinsniveau hat das der DM-Auslandsanleihen deutlich übertroffen.

Umgekehrt verläuft die Entwicklung seit der Abschaffung der Quellensteuer. Der ursprüngliche Abstand zu den DM-Auslandsanleihen pendelt sich allmählich wieder ein. Die Normalisierung der Kapitalströme wird sich allerdings zunächst darauf beschränken, daß neu entstehende Ersparnisse künftig wieder verstärkt in den traditionellen Formen im Inland angelegt werden.

Kosten

Die Kosten für die Quellensteuer als Form der Steuererhebung schließlich stellen alles bisher Dagewesene in den Schatten. Die Kreditinstitute haben monatelang ihre EDV-Programme ändern und neue einführen, Schulung der Mitarbeiter durchführen und Kunden beraten müssen. Ähnliches gilt für die Finanzverwaltung. Noch bei Bekanntgabe der Abschaffung der Quellensteuer waren nicht alle Zweifelsfragen zwischen Kreditwirtschaft und Finanzverwaltung geklärt. Allein die Sparkassenorganisation hat rund 300 Mill. DM dafür aufwenden müssen. Ungefähr die Hälfte dieser Betriebsausgaben wirken als Steuerminderung. Hinzu kommen die steuermindernden Kosten der anderen Kreditinstitute sowie die Kosten der Finanzverwaltung, so daß man davon ausgehen kann, daß die öffentliche Hand bei einer

wirtschaftlichen Betrachtungsweise durch die Quellensteuer keine Mehreinnahmen erzielt hätte.

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

Keine neuen Versuche

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

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

Bert Rürup

Rücknahme der Quellensteuer: Eine Fehlentscheidung

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

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

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

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

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

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