



Universität Ulm

Prof. Dr. H.M. Anzinger | Helmholtzstraße 22 | D-89081 Ulm

Frau

Ingridt Arndt-Brauer, MdB

Vorsitzende des Finanzausschusses
im Deutschen Bundestag

nur via Mail:

finanzausschuss@bundestag.de

**Fakultät für Mathematik und
Wirtschaftswissenschaften**

Institut für Rechnungswesen und Wirtschaftsprüfung

Prof. Dr. iur. Heribert M. Anzinger

Fachgebiet Wirtschafts- u. Steuerrecht

Helmholtzstraße 22
89081 Ulm, Germany

Tel: +49 731 50-33000

Fax: +49 731 50-33009

heribert.anzinger@uni-ulm.de

<http://www.uni-ulm.de/steuerrecht>

29. Oktober 2015

Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zum automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten in Steuersachen und zur Änderung weiterer Gesetze (BT-Drucks. 18/5920), dem Antrag der Fraktion DIE LINKE „Die Abgeltungsteuer abschaffen – Kapitalerträge wie Löhne besteuern (BT-Drucks. 18/2014), dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Abgeltungsteuer abschaffen“ (BT-Drucks. 18/6065) und dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 89/DIE GRÜNEN „Transparenz von Kapitaleinkommen stärken – Automatischen Austausch von Informationen über Kapitalerträge auch im Inland einführen“ (BT-Drucks. 18/6065)

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,

vielen Dank für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zu o.g. Bundestagsdrucksachen. Die Gelegenheit, dem Ausschuss vorab eine schriftliche Stellungnahme zukommen zu lassen, nehme ich mit diesem Schreiben wahr. In der gebotenen Kürze beschränke ich mich auf den Entwurf für ein Finanzkonten-Informationsaustauschgesetz in Art. 1 des Gesetzentwurf der Bundesregierung (im Folgenden unter A.) und nehme zu den übrigen Anträgen gemeinsam Stellung (im Folgenden unter B.).

A. Entwurf für ein Finanzkonten-Informationsaustauschgesetz

I. Zielsetzung

Mit dem neu zu erlassenden Finanzkonten-Informationaustauschgesetz (FKAustG) werden mehrere Ziele verfolgt. Zum einen sollen mit dem Gesetz die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Mehrseitigen Vereinbarung vom 29. Oktober 2014 zwischen den zuständigen Behörden über den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten umgesetzt werden. Diese Vereinbarung ist noch zu ratifizie-

ren (BT-Drucks. 18/5919 v. 7.9.2015). Weiter soll mit dem Gesetz die durch Richtlinie 2014/107/EU v. 16.12.2014 geänderte Richtlinie über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung 2011/16/EU („Amtshilferichtlinie“) umgesetzt werden. Deren Umsetzungsfrist endet am 31.12.2015 (Art. 2 Abs. 1 2014/107/EU).

Mit dem Gesetzentwurf wird eine unions- und völkerrechtlich vorgeprägte Entscheidung für einen grenzüberschreitenden automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten in nationales Recht übertragen. Es sollen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung insbesondere bei grenzüberschreitenden Kapitaleinkommen unterbunden werden. Damit verfolgt der Gesetzentwurf auch das verfassungsrechtlich gebotene Ziel der Herstellung von Rechtsanwendungsgleichheit.

II. Grundentscheidung für einen Automatischen Informationsaustausch und gegen eine grenzüberschreitenden Quellensteuerabzug

Das Ziel, Steuerbetrug und Steuerhinterziehung bei Kapitaleinkommen zu vermeiden und dadurch Rechtsanwendungsgleichheit herzustellen, kann im Inland aber auch grenzüberschreitend auf zwei unterschiedliche Arten durchgesetzt werden. Durch einen Quellensteuerabzug und durch einen Informationsaustausch. Das Bundesverfassungsgericht hat dem deutschen Gesetzgeber im sog. Zinsurteil v. 27.6.1991 (2 BvR 1493/89, BVerfGE 84, 239) beide Wege für inländische Kapitaleinkünfte aufgezeigt. Er hat sich mit dem Gesetz zur Neuregelung der Zinsbesteuerung v. 9.11.1992 (ZinsabschlagG) für den Quellenabzug entschieden und diese Entscheidung für inländische Einkünfte bis heute beibehalten. Die Europäische Kommission hatte in ihrem ersten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen (KOM[89]60) zuerst ebenfalls eine gemeinschaftsweit verpflichtende Quellensteuer vorgezogen. Das erschien zu diesem Zeitpunkt als das mildeste Mittel. Der Vorschlag setzte sich nicht durch, weil die größere Zahl der damaligen Mitgliedstaaten eine Quellensteuer auf Zinserträge nicht kannte. In der schließlich verabschiedeten Zinsrichtlinie 2003/48/EG ist ein erster Automatischer Informationsaustausch verankert worden. Die Richtlinie gestattete Belgien, Luxemburg und Österreich an Stelle dieses Informationsaustausches für den grenzüberschreitend wirkenden Quellensteuerabzug zu optieren. Die Mehrheit der nach Verabschiedung der Zinsrichtlinie mit Drittstaaten abgeschlossenen Zinsbesteuerungsabkommen, auch das Abkommen mit der Schweiz, folgten zunächst diesem Modell des grenzüberschreitenden Quellenabzugs. Zuletzt ist in den Abkommen, die die Schweizerische Eidgenossenschaft mit Österreich und mit dem Vereinigten Königreich geschlossen hat, ein solcher grenzüberschreitender Quellensteuerabzug vereinbart worden. Auch das gescheiterte Abkommen zwischen Deutschland und der Schweiz sah eine grenzüberschreitende Quellenbesteuerung nach dem sog. *Rubik Tax Modell* (*Urinov*, *The Rubik Model: An Alternative for Automatic Tax Information Exchange Regimes?*, BIT 2015, Heft 2) vor. Völkerrechtlich lässt sich ein grenzüberschreitender Quellenabzug grundsätzlich ebenso vereinbaren wie ein grenzüberschreitender Informationsaustausch.

Sowohl ein grenzüberschreitender Informationsaustausch als auch ein grenzüberschreitender Quellensteuerabzug sind mit staatlichen Eingriffen für Finanzinstitute und Kontoinhaber verbunden. Während das

Informationsmodell stärker in die Rechte der Konteninhaber eingreift, belastet das Quellensteuermodell in der Ausprägung der *Rubik Tax* stärker die Finanzinstitute. Sie müssen in einem Rubik-Steuersystem die Abzugssteuersysteme aller ausländischen Staaten befolgen, mit denen ein grenzüberschreitender Quellensteuerabzug vereinbart worden ist. Das Informationsmodell weist zudem einen breiteren Anwendungsbereich auf. Während sich das Grundmodell der Quellensteuer nur zur Sicherstellung der Besteuerung vorbestimmter Kapitalerträge eignet und bereits bei der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen an Grenzen stößt, kann mit dem Informationsmodell jede Form des Einkommens einschließlich grenzüberschreitender Erbfälle erfasst werden. Verbindet man mit einem Automatischen Informationsaustausch neben der Gewährleistung von Rechtsanwendungsgleichheit in einem abgegrenzten Bereich der Kapitaleinkommensbesteuerung zusätzlich das breitere Ziel, für die Finanzbehörden Transparenz über Finanzerträge und Finanzvermögen zu erlangen, scheidet das Quellensteuermodell als Alternative aus. Es wäre zur Verfolgung dieser Ziele ungeeignet. Transparenz kann das Quellensteuermodell gerade nicht herstellen.

Aber auch wenn man die Zielsetzung auf eine bloße Durchsetzung der Rechtsanwendungsgleichheit bei der Besteuerung bestimmter Kapitalerträge verengt, erweist sich das Informationsmodell als vorzugswürdig. Abzuwägen ist dann in einer Verhältnismäßigkeitsprüfung die Eingriffsintensität der beiden Modelle – und zwar in ihrer Gesamtwirkung bei den verpflichteten Finanzdienstleistungsunternehmen und bei den Kontoinhabern. Für die Finanzdienstleistungsunternehmen ist der Automatische Informationsaustausch dann die weniger einschneidende Maßnahme, wenn die Datenermittlungs- und –übermittlungspflichten hinter dem im Rahmen eines grenzüberschreitenden Quellensteuerabzugs erforderlichen Aufwand zurückbleiben. Das ist jedenfalls solange der Fall, als die meldepflichtigen Finanzdienstleistungsunternehmen anders als bei der *Rubik Tax* kein ausländisches Recht anwenden müssen. Für die Kontoinhaber muss gesehen werden, dass der Automatische Informationsaustausch mit einem dreifachen Eingriff in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung verbunden ist. Zunächst müssen die zur Qualifikation der meldepflichtigen Personen und Konten notwendigen Daten erhoben und verarbeitet werden, dann müssen die Finanzdaten an die nationalen Stellen übermittelt und von dort an die zuständigen ausländischen Stellen weiterverteilt werden. Diese Daten müssen an verschiedenen Stellen und über längere Zeiträume gespeichert werden. Diesen Eingriffen steht beim alternativen Quellensteuermodell die mit der Quellensteuer verbundene Gefahr der Übererhebung und deren größere Komplexität gegenüber, wenn sie grenzüberschreitend erhoben werden soll. Mit einer Quellensteuer müssten Erstattungsverfahren verbunden werden, die dann ihrerseits wieder Datenerhebung erforderlich machen würden.

In der Gesamtschau erweist sich der automatische Informationsaustausch im Verhältnis zu den bisher entdeckten Quellensteuermodellen als das zur Verwirklichung der mit ihm verbundenen Ziele wirksamere und gegenüber den Finanzinstituten mildere Mittel. Gegenüber den Finanzkontoinhabern ist der Automatische Informationsaustausch verhältnismäßig, solange man die Eingriffe in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung auf das zur Erreichung der Ziele erforderliche Maß begrenzt. Ein allgemeines Ziel der Transparenz ist zu unbestimmt, weil es jeden Eingriff rechtfertigen würde.

III. Unions- und verfassungsrechtliche Grundlagen

1. Umsetzung der Änderung der Finanzverwaltungs-Zusammenarbeitsrichtlinie („Amtshilferichtlinie“)

Das Finanzkonten-Informationaustauschgesetz setzt die Richtlinie 2014/107/EU v. 9.12.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/16/EU bezüglich der Verpflichtung zum automatischen Austausch von Information im Bereich der Besteuerung um. Die Richtlinie übernimmt den von der OECD entwickelten Gemeinsamen (Globalen) Standard (Common Reporting Standard) für den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten. Sie geht beim Inhalt der Meldungen vereinzelt über die Meldepflichten des Gemeinsamen Standards hinaus. Der Gemeinsame Standard lehnt sich an den von den Finanzbehörden der vereinigten Staaten zum Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) entwickelten Meldestandard an, ist aber wiederum nicht mit diesem identisch. Die OECD hat ihren Standard mit einem Musterkommentar und Mustervereinbarungen im Juli 2014 veröffentlicht. Die Finanzminister und Zentralbankgouverneure der G 20 haben diesen Standard, mit dem Kommentar, den Mustervereinbarungen und den technische Anleitungen der OECD im September 2014 gebilligt. In den Erwägungsgründen der Richtlinie wird als Ziel hervorgehoben, dass die Mitgliedstaaten für ihre Finanzinstitute Verpflichtungen begründen, die mit denen des gemeinsamen Meldestandards der OECD uneingeschränkt in Einklang stehen (Erwägungsgrund 9). Bei der Umsetzung der Richtlinie sollen die von der OECD ausgearbeiteten Kommentare zum Muster für eine Vereinbarung zwischen den zuständigen Behörden und zum gemeinsamen Meldestandard als Referenz und auch bei der späteren Auslegung der Richtlinie zur Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung verwendet werden (Erwägungsgrund 13).

Die Richtlinie 2014/107/EU v. 9.12.2014 enthält keinen dynamischen Verweis auf den Gemeinsamen Standard. Sie inkorporiert ihn statisch in seiner im Juli 2014 veröffentlichten Fassung in zwei Anlagen. Und sie regelt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten die Anwendung der dort vorgesehenen Melde- und Sorgfaltspflichten bei den Finanzinstituten durchzusetzen. Selbständig regelt die Richtlinie nur die Pflicht zum Informationsaustausch zwischen den Behörden und bestimmt die auszutauschenden Informationen durch Verweise auf die im Gemeinsamen Standard geregelten Informationspflichten.

Die Meldepflichten nach dem Gemeinsamen Standard und nach der Richtlinie stimmen im Kern überein. Wegen der offengelegten Zielsetzung, größtmögliche Harmonisierung mit dem Gemeinsamen Standard herzustellen, ist bei der Auslegung der Richtlinie mittelbar auch der OECD-Kommentar zum gemeinsamen Standard auslegungsleitend heranzuziehen. Diese Maßgeblichkeit des Gemeinsamen Standards und des Kommentars jeweils in der im Juli 2014 veröffentlichten Fassung setzt sich im nationalen Umsetzungsgesetz fort. Das Finanzkonten-Informationaustauschgesetz darf, weil es richtlinienkonform auszulegen ist, dem Gemeinsamen Standard und dem Kommentar nicht widersprechen und ist auch darauf bezogen auszulegen. Dort, wo die Richtlinie nicht eigene Akzente setzt, stimmen die Meldepflichten überein.

2. Konflikt mit den unions- und verfassungsrechtlichen Datenschutzgrundrechten

Mit der Inkorporation in Unionssekundärrecht muss sich der Gemeinsame Standard an den Unionsgrundrechten der Charta der Grundrechte der EU und an den primärrechtlichen Maßstäben messen lassen. Die Artt. 7 und 8 der Charta der Grundrechte enthalten besondere Vorschriften für die Achtung des Privat- und Familienlebens und für den Schutz personenbezogener Daten. Art. 8 Abs. 2 Satz 2 der EU-GRCharta regelt einen besonderen Auskunftsanspruch. Jede Person hat danach das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken. Dieser Auskunftsanspruch wird verstärkt durch Art. 41 EUGrCh, der das Recht auf eine gute Verwaltung regelt. Dieses Recht umfasst nach Art. 41 Abs. 2 Buchst. b auch das Recht jeder Person auf Zugang zu den sie betreffenden Akten. Das danach unionsprimärrechtlich gebotene Auskunftsrecht ist bereits im nachrangigen Sekundärrechtsakt der Richtlinie zu schwach ausgeprägt. Eine Rechtfertigung für die vollständige Versagung eines Auskunftsanspruchs ist nicht ersichtlich. Die bloße abstrakte Information der Finanzkonteninhaber, dass Daten übermittelt werden, genügt diesem Auskunftsanspruch nicht. Die Geltung der Unionsgrundrechte setzt sich mit der Umsetzung von Unionssekundärrecht im nationalen Recht fort (EuGH v. 26.2.2013, C-617/10 – Åkerberg Fransson). Daher muss sich auch das Finanzkonten-Informationsaustauschgesetz an den Unionsgrundrechten messen lassen.

In das Gesetz muss daher ein individueller Auskunftsanspruch gegen das BZSt. auf Auskunft über die gespeicherten und übermittelten Daten aufgenommen werden. Ein Regelungsvorschlag könnte dem Anhang zum Diskussionsentwurf des Bundesfinanzministeriums für eine Modernisierung des Besteuerungsverfahrens entnommen werden.

Einschränkungen des Auskunftsanspruchs könnten auf der gleichrangigen Ebene der Unionsgrundrechte auch dem Allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 20 EUGrCh entnommen werden. Aus ihm könnte sich wie aus Art. 3 Abs. 1 GG ein Gebot der Rechtsanwendungsgleichheit folgern lassen, das im Wege der praktischen Konkordanz mit den unionsrechtlichen Datenschutzgrundrechten zum Ausgleich gebracht werden könnte. Ein vollständiger Ausschluss des Auskunftsanspruchs lässt sich damit aber nicht rechtfertigen.

Der Gesetzentwurf enthält keine Regelungen, die unionsrechtliche Grundfreiheiten beschränken. Der allein in Betracht kommende Eingriff in die Kapitalverkehrsfreiheit gegenüber Finanzinstituten und Finanzkontoinhabern aus Drittstaaten, die nicht am System des Automatischen Informationsaustausches nach dem gemeinsamen Meldestandard teilnehmen stellt keine Diskriminierung dar und wäre nach Art. 65 Abs. 1 Buchst. b. AEUV gerechtfertigt.

Demgegenüber müssen sich unionsrechtlich vorgegebene Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, aber auch in die Berufsfreiheit, die Eigentumsfreiheit oder die Allgemeine Handlungsfreiheit Privater, die für die Informationsbeschaffung in Dienst genommen werden, nicht mehr am deutschen Grundgesetz messen lassen (Solange II). Etwas anderes gilt nur für diejenigen Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit, das Eigentumsrecht und die allgemeine Handlungsfreiheit, die nicht auf Europäisches Recht zurückgehen, sondern die erst der Deutsche Bundestag in Ausnutzung der ihm verbliebenen Umsetzungsspielräume festlegt. Sie sind bezogen auf die verfolgten Ziele und die alternativ in Betracht

kommenden Maßnahmen verhältnismäßig (s.o.). Aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Artt. 1, 2 Abs. 2 GG) ergibt sich aber ebenfalls - wie aus dem Unionsrecht - ein verfassungsrechtlich gebotenes Auskunftsrecht. Darüber hinaus ergeben sich Anforderungen an die technische Ausgestaltung der Datenübermittlung und der zentralen Datensammlungen aus dem Gebot zur laufenden Anpassung technischer Systeme an die Anforderungen der Datensicherheit (BVerfG v. 2.3.2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08 und 1 BvR 586/08 „Vorratsdatenspeicherung“). Es ist Sache des Gesetzgebers, diese unions- und verfassungsrechtlichen Garantien verfahrensrechtlich handhabbar zu machen und dem Einzelnen auch ganz praktisch die Zugangswege zu den ihn betreffenden Informationen zu eröffnen.

IV. Verhältnis zu völkerrechtlichen Vereinbarungen

Mit dem Finanzkonten-Informationaustauschgesetz soll neben der unionsrechtlichen Quelle des Globalen Standards in Gestalt der Anlagen I und II zur Richtlinie 2014/107/EU v. 9.12.2014 auch die völkerrechtliche Verankerung des Globalen Standards in der Mehrseitigen Vereinbarung vom 29. Oktober 2014 zwischen den zuständigen Behörden über den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten (Multilateral Competent Authority Agreement, MCAA) umgesetzt werden. Dieses zweifache Ziel steht wegen der unterschiedlichen Konstruktion der beiden Quellen in einem Spannungsverhältnis. Zunächst führt es aber zu einer auf Seiten der Finanzinstitute freiheitsschonenden Vereinheitlichung der Datenerhebungs- und Meldepflichten. Es muss nicht zwischen meldepflichtigen Personen in Mitgliedstaaten und in den anderen Vertragsstaaten der Mehrseitigen Vereinbarung unterschieden werden. Im Anwendungsbereich der Richtlinie und im Verhältnis zu den Vertragspartnern der multilateralen Vereinbarung können einheitliche Regeln befolgt werden. Bereits in der zuletzt genannten Gruppe gibt es aber Durchbrechungen. Die Idee der Multilateralen Vereinbarung, die Unterzeichnerstaaten in ein einheitliches Meldesystem zu integrieren, erodiert, wenn Parallelabkommen geschlossen werden. So ist die Schweiz zwar Vertragspartner der multilateralen Vereinbarung. Mit ihr hat die EU aber im Protokoll zur Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU v. 27.5.2015 ein eigenes Abkommen vereinbart, das zwar auch den Gemeinsamen Meldestandard umsetzt, diesen aber eigenständig inkorporiert und damit auch eigenständig ausgelegt werden kann. Aus Sicht der Schweiz steht diese Vereinbarung selbständig neben der Mehrseitigen Vereinbarung (Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Erläuternder Bericht zu einem Protokoll zur Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU v. 27.5.2015, S. 7).

Die Mehrseitige Vereinbarung vom 29. Oktober 2014 enthält anders als die Richtlinie 2014/107/EU und das Protokoll zur Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU v. 27.5.2015 keine statische Kopie des Globalen Standards, sondern einen Verweis auf den Globalen Standard. Dieser Verweis wird in § 1 Nr. 1 Buchst. f der Mehrseitigen Vereinbarung auf den „von der OECD zusammen mit den G20-Staaten entwickelten Standard für den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten in Steuersachen (einschließlich der Kommentare)“ bezogen. In Abs. 5 findet aber die in der Denkschrift vertretene Auffassung ein Stütze, dass sich dieser Verweis auf den am 15. Juli 2014

veröffentlichten Standard bezieht (BT-Drucks. 18/5919, S. 25). Das gilt, solange bis Änderungen des Gemeinsamen Standards von Anwendestaat im nationalen Recht nachvollzogen worden sind. Da Deutschland eine Änderung des Globalen Standards wegen der Bindung an die Richtlinie erst umsetzen kann, wenn die Richtlinie angepasst worden ist, können im nationalen Recht die Verpflichtungen aus beiden Quellen bezogen auf den Text des Gemeinsamen Standards nicht verschieden werden. Unterschiedliche Auslegungsmaßstäbe können sich nur bezogen auf die Bedeutung des Kommentars ergeben. Die Mehrseitige Vereinbarung enthält einen ausdrücklichen Verweis auf den Kommentar, der in der Richtlinie nur in den Erwägungsgründen in Bezug genommen wird. Um Rechtsunsicherheiten für die Praxis vorzubeugen, könnte das Bundesministerium der Finanzen helfen, indem es die zutreffende Auslegung der Richtlinie und des Gesetzes unter Berücksichtigung des Kommentars zum Gemeinsamen Standard für die Praxis erschließt – sei es durch Rechtsverordnung, sei es in Form eines BMF-Schreibens.

Selbständig neben der Mehrseitigen Vereinbarung und den aus ihr folgenden Pflichten steht das bilaterale Abkommen v. 31.5.2013 mit den Vereinigten Staaten von Amerika zur Förderung der Steuerehrlichkeit bei internationalen Sachverhalten und hinsichtlich der als Gesetz über die Steuerehrlichkeit bezüglich Auslandskonten bekannten US-amerikanischen Informations- und Meldebestimmungen (FATCA-Abkommen). Es ist durch Gesetz v. 10.10.2013 umgesetzt und wird vom Anwendungsbereich des Finanzkonten-Informationaustauschgesetz derzeit nicht erfasst. Die Datenerhebungs- und –übermittlungspflichten des FATCA-Abkommens ähneln zwar dem Gemeinsamen Standard, sind mit diesem aber nicht identisch. Deshalb ist denkbar, dass sich die Pflichtenkreise nicht decken. Diese Regelungsdopplung lässt sich nur beheben, indem das FATCA-Abkommen durch ein Abkommen im Rahmen der Mehrseitigen Vereinbarung mit dem Globalen Meldestandard ersetzt wird.

V. Zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs für ein Finanzkonten- Informationaustauschgesetz

1. Zu § 1 Anwendungsbereich

Unter der amtlichen Überschrift „Anwendungsbereich“ regelt § 1 in Abs. 1 den Anwendungsbereich und in Abs. 2 einen Verweis auf die Definitionskataloge der §§ 19 und 20.

Die Überschrift des § 1 könnte passender zum Inhalt beider Absätze gewählt oder Abs. 2 zu § 3 verschoben werden.

Mit Abs. 1 Nr. 1 deckt die Vorschrift den Geltungsbereich der Richtlinie 2014/107/EU v. 9.12.2014 ab. Abs. 2 Nr. 2 erfasst Drittstaaten, die

1. Vertragsparteien der Mehrseitigen Vereinbarung v. 29. Oktober 2014 sind und
2. diese in ihr nationales Recht verpflichtend aufgenommen haben sowie
3. Vertragsparteien des Übereinkommens über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen sind und

4. die gewährleisten, dass sie die Voraussetzungen des § 7 Absatz 1, insbesondere Buchstabe e der Mehrseitigen Vereinbarung zwischen den zuständigen Behörden über den automatischen Austausch von Informationen über Finanzkonten erfüllen.

Nicht in den Anwendungsbereich des Finanzkonten-Informationaustauschgesetz fällt damit das FATCA-Abkommen. Vom Anwendungsbereich ausgenommen ist mit der zweiten Voraussetzung aber auch das zwischen der Schweiz und der EU am 27.5.2015 geschlossene Abkommen über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten. Die Schweiz ist zwar Vertragspartei der Mehrseitigen Vereinbarung und des Übereinkommens über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen. Das Informationsaustauschabkommen mit der EU soll aber nach Schweizer Lesart selbständig neben der Mehrseitigen Vereinbarung stehen (vgl. Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Erläuternder Bericht zu einem Protokoll zur Änderung des Zinsbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und der EU v. 27.5.2015, 7: „Die Einführung des AIA mit den EU-Mitgliedstaaten erfolgt nicht über das Amtshilfeübereinkommen und das MCAA, sondern gestützt auf das AIA-Abkommen mit der EU. Dieses bildet eine selbstständige Rechtsgrundlage für den AIA“).

Vorzugswürdig ist, im deutschen Recht, möglichst wenige parallele Regelungsstrukturen für den Automatischen Informationsaustausch entstehen zu lassen, für die sich unterschiedliche Auslegungen entwickeln können. Außerdem sollten Zweifel über den Anwendungsbereich des Finanzkonten-Informationaustauschgesetz vermieden werden. Deshalb sollte der Satzteil

„... diese in ihr nationales Recht verpflichten aufgenommen haben sowie ...“

erweiternd formuliert werden

„... diese oder dieser entsprechende Regelungen in ihr nationales Recht verpflichtend aufgenommen haben sowie ...“.

2. Zu § 2 Gemeinsamer Meldestandard

Die Vorschrift des § 2 setzt Art. 1 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2014/107/EU v. 9.12.2014 (Art. 8 Abs. 3a RiL 2011/16/EU) vom zweiten bis zum vorletzten Absatz sinngleich um. Soweit die Richtlinie in Art. 8 Abs. 3a an einzelnen Stellen eigene Akzente setzt und die Meldepflichten über den Gemeinsamen Standard hinaus ausgedehnt hat, ist dem Gesetzgeber zu empfehlen, den im Regierungsentwurf eingeschlagenen Weg der richtlinienwortlautgetreuen Umsetzung beizubehalten. Es erscheint vorzugswürdig, wo dies mit dem Zweck des Automatischen Informationsaustausches gerechtfertigt werden kann, die Meldepflichten einheitlich und rechtssicher zu regeln, auch wenn der Gemeinsame Standard weniger weit gehen sollte und der Regelungsgehalt einzelner Richtlinienvorschriften wegen des in der Richtlinie angelegten Verweises auf den Gemeinsamen Standard möglicherweise teleologisch reduziert werden könnte. Es ist gerade die Funktion des Finanzkonten-Informationaustauschgesetzes verbliebenen Regelungsunterschiede zwischen der Richtlinie und dem Gemeinsamen Standard zu glätten.

3. Zu § 3 Pflichten der Finanzinstitute

Die Vorschrift des § 3 setzt Art. 1 Nr. 2 Buchst. b der Richtlinie 2014/107/EU v. 9.12.2014 (Art. 8 Abs. 3a RiL 2011/16/EU) im ersten Absatz sinngleich um. In diese Vorschrift könnten zusätzliche aus der Perspektive des nationalen Rechts gebotene Pflichten oder eine Klarstellung aufgenommen werden, wie sie die deutsche Kreditwirtschaft in ihrer Stellungnahme vorgeschlagen hat.

4. Zu §§ 4 und 5 Zuständige Behörde und Aufgaben des Bundeszentralamts für Steuern - Gewährleistung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung

a) Notwendige Aufnahme von Auskunftsrechten und Informationspflichten

Mit der Konzentration der Aufgaben beim Bundeszentralamt für Steuern wird dort nach der ELSTAM-Datenbank und der zentralen Glaubens- und Konfessionsdatenbank eine weitere große zentrale Datenbank aufgebaut. Sie enthält Finanzkontoinformationen aller Gebietsansässigen mit Finanzbeziehungen ins Ausland und aller Gebietsfremden mit Finanzbeziehungen im Inland. Sie wird auch Daten enthalten, die durch unvermeidbare Versehen von Personen aufgenommen werden, die keiner der beiden Gruppen angehören. Und sie wird bei der zu erwartenden Größe auch inhaltliche Fehler bezogen auf einen gänzlich offenen Personenkreis enthalten.

Der Aufbau dieser Datenbank ist notwendig. Und das Bundeszentralamt erscheint auch als der geeignete Betreiber für diese Datenbank. Gleichwohl darf der Gesetzgeber die Reichweite des Eingriffs in das Recht auf Informationelle Selbstbestimmung durch große zentralen Datenbanken nicht unterschätzen, die durch Datenübermittlung Privater und ausländischer Stellen entstehen. Der technische Fortschritt ermöglicht gerade bei großen Datenbeständen und bei deren Verknüpfung Möglichkeiten, die der Gesetzgeber und der einzelne Betroffene kaum vorhersehen können. In Datenbestände können sich Fehler einschleichen, die sich in großen Datenbeständen potenzieren. Solche Fehler können in den geplanten automatisierten Besteuerungsverfahren für den Bürger zu schwer vorhersehbaren und möglicherweise auch unverständlichen Maßnahmen der Finanzbehörden führen. Der Steuerbürger muss solchen Maßnahmen aufwendig begegnen. Bereits Einzelfälle können sein Vertrauen in die Funktionsfähigkeit der Finanzverwaltung erschüttern.

Aus diesem Grund ist zunächst erforderlich, dass alle betroffenen Personen ein Auskunftsrecht über alle über sie gespeicherten Informationen erhalten. Diese Auskunftsrecht könnte in einer nach § 5 einzufügende Vorschrift aufgenommen werden. Ein Regelungsvorschlag könnte dem Anhang des Diskussionsentwurfs zur Modernisierung des Besteuerungsverfahrens entnommen werden.

Weiter muss intensiv an technischen Möglichkeiten geforscht werden, die es dem Steuerpflichtigen ermöglichen, elektronisch jederzeit die über ihn gespeicherten Daten einzusehen und ihn verwaltungsarm zu informieren, wenn neue Informationen über ihn von Dritten übermittelt worden sind. Im Rahmen eines umfassenden automatischen Informationsaustausches ist es nicht mehr notwendig, eine Informationsasymmetrie zu Lasten der Finanzbehörden auszugleichen. Der Steuerpflichtige muss nicht mehr im Un-

gewissen darüber gelassen werden, welche Kenntnisse die Finanzbehörden über ihn erlangen konnten. Im Rahmen der anstehenden Modernisierung des Besteuerungsverfahrens könnte vielmehr darüber nachgedacht werden, die Steuerpflichtigen über die Landesfinanzbehörden regelmäßig über die über sie erhobenen Daten zu informieren.

Eine bloße, auf die Finanzinstitute abgewälzte Pflicht zur abstrakten Information darüber, dass Daten übermittelt werden, genügt den Anforderungen nicht, die das Unionsrecht und das Grundgesetz an einen gerechtfertigten Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung stellen. Ebenso wenig reicht die Anreicherung des Gesetzes mit datenschutzrechtlichen Erlaubnistatbeständen. Der Gesetzgeber muss die Eingriffe durch enge Zweckbestimmungen materiell begrenzen und Regelungen vorsehen, die eine effektive Kontrolle der Betroffenen über ihre Daten gewährleisten. Grundvoraussetzung dafür sind Auskunfts- und Informationsrechte.

b) Notwendige Rechtfertigung oder Verkürzung der Speicherfrist von 15 Jahren

Zu lang ist die in § 5 Abs. 5 vorgesehene Speicherdauer. Sie wird nicht begründet und es ist auch nicht erkennbar, warum die Informationen in der zentralen Datenbank über 15 Jahre vorgehalten werden müssen. Ohne nachvollziehbare Begründung ist diese Speicherfrist unverhältnismäßig und damit unions- und verfassungswidrig. Die Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen (Zinsinformationsverordnung - ZIV) sieht in § 9 Abs. 4 vor, dass die beim Bundeszentralamt für Steuern gespeicherten Daten drei Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Weiterübermittlung erfolgt ist, gelöscht werden. Es wird in dem Gesetzgebungsvorschlag kein Grund ersichtlich, warum dieser Zeitraum nicht auch für den erweiterten automatischen Informationsaustausch ausreichend ist. Das BZSt. hat mit seiner Datenbank, wie in § 5 Abs. 3 FKAustG-RegE zum Ausdruck kommt in erster Linie die Funktion einer Relaisstation zwischen den Landesfinanzbehörden und den ausländischen Finanzbehörden. Relevante Informationen werden in den Landesfinanzbehörden in den Steuerakten vorgehalten.

Ein darüber hinaus gehender Zweck, der eine längere zentrale Speicherung rechtfertigen könnte, lässt sich nur der Befugnis des § 5 Abs. 4 entnehmen. Diese Befugnis ist aber zum einen zu wenig auf § 5 Abs. 7 abgestimmt und zum anderen viel zu weit. Sie erlaubt die Verarbeitung der im Rahmen des Informationsaustausch erlangten Daten für jeden dem BZSt gesetzlich zugewiesenen Zweck. Ein Eingriff, der mit einer so breiten Zwecksetzung gerechtfertigt werden soll, ist unverhältnismäßig.

5. Zu § 6 Ansässigkeit; Zeitpunkt der Erstanwendung

Die Vorschrift des § 6 fasst unter der Überschrift „Ansässigkeit; Zeitpunkt der Erstanwendung“ drei Regelungsbereiche zusammen.

In Abs. 1 wird geregelt, dass Finanzinstitute für alle bei ihnen geführten Konten die „steuerliche Ansässigkeit“ der Kontoinhaber erheben müssen. Ziel des Abs. 1 ist zu regeln, dass die Finanzinstitute für alle

Konten prüfen müssen, ob es sich um „meldepflichtige Konten“ handelt und dass sie die dazu erforderlichen Daten erheben müssen und dürfen. Das könnte zielgenauer wie folgt formuliert werden:

„Finanzinstitute haben zur Wahrung der Melde- und Sorgfaltspflichten nach diesem Gesetz für jedes von ihnen geführte Konto zu prüfen, ob es sich um ein meldepflichtiges Konto handelt, die dazu nach den §§ 10 – 14 erforderlichen Informationen zu erheben und zu speichern, unabhängig davon, ob es sich bei dem Kontoinhaber oder dem sonstigen Kunden um eine meldepflichtige Person im Sinne der Melde- und Sorgfaltspflichten nach diesem Gesetz handelt“

In Abs. 2 wird die Pflicht zur Information der Finanzkontoinhaber darüber, dass eine Datenübermittlung vorgenommen wird, im Informationsgehalt auf den Umstand, dass übermittelt wird, begrenzt und bei den Finanzinstituten konzentriert. Die Finanzkontoinhaber müssen zur Wahrung ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung die Möglichkeit haben, auch über den Inhalt der Datenübermittlung informiert zu werden. Diese Möglichkeit könnte durch eine Pflicht zur Information durch die Finanzinstitute oder durch einen Auskunftsanspruch gegenüber dem BZSt geschaffen werden. Solange dieser Auskunftsanspruch nicht besteht, muss der Inhalt der Datenübermittlung den Finanzkontoinhabern durch die Finanzinstitute z.B. mit den nach anderen gesetzlichen Vorschriften an den Finanzkontoinhaber zu übermittelnden jährlichen Kontoinformationen in der dafür vorgesehenen Form bekannt gemacht werden. Die amtliche Überschrift des § 6 ist an den Inhalt der Vorschrift entsprechend anzupassen.

6. Zu § 7 und 8 Melde- und Sorgfaltspflichten für Informationen über Finanzkonten und Allgemeine Meldepflichten

Die Vorschriften des § 7 und des § 8 in den ersten vier Absätzen setzen die Präambel und Abschnitt 1 des Anhang 1 der Richtlinie 2014/107/EU v. 9.12.2014 sinngleich um. Die Vorschrift des § 8 Abs. 5 ist bezogen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verpflichtung zur laufenden Anpassung technischer Systeme an die Anforderungen der Datensicherheit (BVerfG v. 2.3.2010, 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08 und 1 BvR 586/08 „Vorratsdatenspeicherung“) geboten.

6. Zu §§ 9 - 18 Feststellung meldepflichtiger Konten

Die Meldepflichten in § 8 knüpfen an das Tatbestandsmerkmal des meldepflichtigen Kontos an. In den §§ 9 – 17 grenzt das Gesetz, wie die Richtlinie und der Gemeinsame Standard, die meldepflichtigen Personen und Konten zuerst nicht materiell, sondern prozedural ab, indem es Verfahren vorschreibt und Indizien vorsieht, nach deren Vorliegen meldepflichtige Konten zu identifizieren sind (§ 10 Abs. 1). Das Gesetz vermengt, wie die Richtlinie und der Gemeinsame Standard, Beweisregeln, Fiktionen und materielle Tatbestandsmerkmale. Dabei arbeitet das Gesetz mit verschiedenen Beweismaßbegriffen, die Rechtsunsicherheiten begründen.

In den in § 11 Abs. 1 und 2 beschriebenen Fällen ist bei Bestandskunden durch die Finanzinstitute grundsätzlich keine rechtliche Würdigung der tatsächlichen steuerlichen Verhältnisse im ausländischen Staat

notwendig. Das Vorliegen der Indizien begründet die Fiktion der steuerlichen Ansässigkeit, die in § 19 Nr. 36 und Nr. 37 mit dem materiellen Merkmal der meldepflichtigen Person verbunden wird.

In § 11 Abs. 3 werden Ausnahmen geregelt, die neben einer Selbstauskunft das Tatbestandsmerkmal der „Belege für den nicht meldepflichtigen Status des Kontoinhabers“ enthalten. Die Anforderungen an diese Belege ergeben sich erst aus einer Zusammenschau der § 11 Abs. 3 Nr. 1 b und Nr. 2 b mit den Definitionen in § 19 Nr. 36 und 37. Maßgeblich für die relevante steuerliche Ansässigkeit ist danach das Steuerrecht des anderen Staates. Hier müssen die Finanzinstitute eine rechtliche Würdigung nach dem Recht des anderen Staates vornehmen, um zu bestimmen, welche Belege erforderlich sind.

In § 12 vermischen sich wiederum Tatsachen, rechtliche Wertungen, Indizien, prozedurale Maßstäbe und materielle Merkmale. In § 12 Abs. 1 letzter Unterabsatz knüpft das Gesetz etwa an die Kenntnis des Kundenberaters darüber an, ob der Kontoinhaber eine meldepflichtige Person ist. In dieser Kenntnis vermischen sich Tatsachenmerkmale und rechtliche Wertungen.

In § 13 werden Sorgfaltspflichten bei Neukonten geregelt und wiederum ein Verfahren beschrieben, das vom Finanzinstitut jeweils fordert, zu erkennen, wann eine natürliche Person in einem meldepflichtigen Staat nach dem Recht dieses Staates steuerlich ansässig ist. Das verlangt eine rechtliche Würdigung nach dem Recht des ausländischen Staates.

Während in § 13 Abs. 2 vom Finanzinstitut die Plausibilität einer Selbstauskunft bestätigt werden muss, genügt bei § 14 Abs. 5 Nr. 1 Buchst. b eine Selbstauskunft ohne die Plausibilitätsprüfung. Liegt diese Selbstauskunft nicht vor, muss das Finanzinstitut in „vertretbarer“ Weise feststellen, dass es sich beim Kontoinhaber nicht um eine meldepflichtige Person handelt, sonst ist er also solche zu behandeln.

§ 17 Abs. 1 enthält schließlich eine allgemeine Sorgfaltsregel: Ein meldendes Finanzinstitut darf sich nicht auf eine Selbstauskunft oder auf Belege verlassen, wenn ihm bekannt ist oder bekannt sein müsste, dass die Selbstauskunft oder die Belege nicht zutreffend oder unglaubwürdig sind.

Insgesamt fällt es schwer, in den Vorschriften der §§ 8 – 17 ein System zu erkennen. Das Fehlen eines Systems begründet nicht nur gesetzekosmetische Kritik. Es wird dazu führen, dass eine unstillbare Sucht nach Einzelfallanleitungen durch die Verwaltungspraxis entsteht und es birgt die Gefahr, dass sich ein widersprüchliches und mit Rechtsunsicherheiten behaftetes Fallrecht entwickelt, das sowohl für die Verwaltung wie auch für die Finanzinstitute die Umsetzungskosten erhöht.

Fraglich ist freilich, ob der deutsche Gesetzgeber große Spielräume hätte, eine richtlinien- und standardkonforme eigenständige systematische Regelung zu entwickeln. Er müsste sich vom gemeinsamen Standard lösen und durch einen eigenständigen Regelungsansatz versuchen, dasselbe Ergebnis auf diesem Weg zu erreichen. Dazu bräuchte es Mut und Zeit.

7. Zu §§ 23 – 24 Ansässigkeit eines Finanzinstituts und Geführte Konten

In der zentralen Vorschrift des § 23 zur Bestimmung der Ansässigkeit eines Finanzinstituts setzt sich die Mischung aus materiellen Regeln und Beweisregeln fort. In § 23 Abs. 1 Satz 1 wird zunächst die Ansässigkeit eines Finanzinstituts entsprechend dem völkerrechtlichen Territorialitätsprinzip definiert und die Ansässigkeit mit der Unterworfenheit unter die Hoheitsgewalt eines Staates verknüpft und diese wiederum in einer Rechtsvermutung („Im Allgemeinen“) mit der steuerlichen Ansässigkeit rückgekoppelt. Auch diese Regel könnte eine Quelle für Rechtsunsicherheiten begründen.

Ähnlich konstruiert ist die Vorschrift zur Zuordnung der Geführten Konten in § 24. Ohne materiell-rechtlichen Ausgangspunkt regelt die Norm vier Tatbestände bei denen „Im Allgemeinen“ von der geregelten Zuordnung der Finanzkosten auszugehen ist.

8. Zu § 28 Bußgeld

Die Obergrenze des Bußgeldes erscheint mit fünftausend Euro nicht besonders hoch. Angesichts der zahlreichen Rechtsunsicherheiten, die das Gesetz begründet und der Möglichkeit, das Bußgeld für jeden Einzelfall festzusetzen, ist sie aber ausreichend.

B. Zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE „Die Abgeltungsteuer abschaffen – Kapitalerträge wie Löhne besteuern (BT-Drucks. 18/2014), dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Abgeltungsteuer abschaffen“ (BT-Drucks. 18/6065)

I. Wesen der Abgeltungsteuer

Die Vorschläge zielen auf eine Abschaffung der Abgeltungsteuer und eine Rückkehr zum System der Kapitalertragsteuern ohne Abgeltungswirkung.

Mit der Einführung der Abgeltungsteuer durch das Unternehmensteuerreformgesetz 2008 v. 14.8.2007 mit Wirkung ab 1.1.2009 waren vier Maßnahmen verbunden. Die Einführung eines gesonderten Steuertarifs für bestimmte Einkünfte aus Kapitalvermögen in § 32d EStG (25 %), die Einführung einer Sondervorschrift für die Ermittlung bestimmter Einkünfte aus Kapitalvermögen in §§ 2 Abs. 2 Satz 2 iVm. 20 Abs. 9 EStG (Bruttobesteuerung), die abgeltende Wirkung der Kapitalertragsteuer in § 43 Abs. 5 EStG und die Einbeziehung der Gewinne aus der Veräußerung bestimmter Finanzinstrumente in die Einkünfte aus Kapitalvermögen unabhängig von der Haltedauer in § 20 Abs. 2 EStG.

II. Rechtfertigung der Abgeltungsteuer

Zur Rechtfertigung des besonderen Steuersatzes lassen sich bezogen auf die Besteuerung der laufenden Kapitalerträge (Zinsen und Dividenden) fünf Gründe anführen:

Erstens: Synchronisation von Besteuerungsanspruch und Besteuerungsmacht zur Vermeidung eines gleichheitssatz- und damit verfassungswidrigen strukturellen Erhebungsdefizits und zur Herstellung von Rechtsanwendungsgleichheit.

Insbesondere wegen des Bankgeheimnisses in Österreich, der Schweiz und Luxemburg konnte der deutsche Besteuerungsanspruch einer umfassenden Kapitaleinkommensbesteuerung lange Zeit nicht durchgesetzt werden. Dieses Argument hat mit der Revision einzelner Doppelbesteuerungsabkommen, der Implementierung großer Auskunfts-klauseln und einem Netz von Informationsaustauschabkommen bereits an Kraft verloren. In einem funktionsfähigen System des Automatischen Informationsaustausches wird es nochmals an Gewicht verlieren.

Zweitens: Ausgleich für die Bruttobesteuerung. Der ermäßigte Steuersatz von 25 % ist von der Rechtsprechung als typisierender Ausgleich für das Werbungskostenabzugsverbot anerkannt worden (exemplarisch BFH v. 1.7.2014, VIII R 53/12). Im jüngeren Schrifttum ist aber auch die Frage gestellt worden, ob sich diese Typisierung der Höhe nach noch rechtfertigen lässt (exemplarisch *Cropp*, Ungleichbesteuerung durch Abgeltungsteuer, FR 2015, 878).

Drittens: Finanzmarkt- und wirtschaftspolitische Lenkungsmaßnahme zur Begegnung von Kapitalflucht und zur Förderung von Kapitalimport. Lenkungsmaßnahmen können unterschiedliche Steuerbelastungen grundsätzlich vor dem allgemeinen Gleichheitssatz rechtfertigen (exemplarisch BVerfG v. 20.4.2004, 1 BvR 905/00, 1 BvR 1748/99). Offen ist aber inwieweit, ein ermäßigter Kapitalertragsteuersatz Anreizwirkungen entfaltet, wenn die Steuerlast bei Zins- und Dividendenerträgen und Veräußerungsgewinnen allein vom Besteuerungsniveau des Ansässigkeitsstaates oder den Regelungen des anwendbaren Doppelbesteuerungsabkommens abhängt und die Investitionsbereitschaft internationaler Kapitalanleger im Inland hoch ist.

Viertens: Entscheidungsneutralität des Steuersystems, die eine ermäßigte Besteuerung von Kapitaleinkommen gebietet, um die Entscheidung zwischen Konsum und Sparen nicht zu verzerren. Auch diese Optimalsteuertheorien sind zwischenzeitlich nicht mehr unumstritten.

Fünftens: Das System der Abgeltungsteuer ist mit großem Aufwand eingeführt worden und hat sich mittlerweile so eingespielt, dass es für einen großen Teil der Sparer und Anleger steuervereinfachend wirkt. Eine erneute Umstellung würde das Steuerrecht vorübergehend wieder komplexer wirken lassen.

Für die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen lassen sich drei weitere Rechtfertigungsgründe für einen ermäßigten Steuersatz anführen:

Erstens: Inflationsausgleich.

Zweitens: Vermeidung der Progressionswirkung bei mit Veräußerungsgewinnen typischerweise einhergehenden geballten Zuflüssen, weil der Gewinn über mehrere Perioden entstanden ist.

Drittens: Beschränkte Verlustverrechnung und beschränkter Verlustausgleich bei Veräußerungsgeschäften.



Bei der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen aus Finanzinstrumenten ist aus diesen drei Gründen eine besondere Tarifiermäßigung der Veräußerungsgewinne geboten, deren Höhe und Ausgestaltung fortzuentwickeln ist.

C. Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Transparenz von Kapitaleinkommen stärken – Automatischen Austausch von Informationen über Kapitalerträge auch im Inland einführen“ (BT-Drucks. 18/6065)

Der Vorschlag zielt auf eine Aufgabe der Kapitalertragsteuer für inländische Kapitalerträge. Er spezifiziert aber nicht, wie weit diese Aufgabe reichen soll. Nur der Verzicht auf die Quellensteuer auf Zinsen würde zurück zur Situation vor dem Zinsurteil des Bundesverfassungsgerichts führen, in dem das Bundesverfassungsgericht wirksame Kontrollmöglichkeiten vor einer Quellensteuer vorgeschlagen hat. Insofern wäre ein wirksamer Informationsaustausch an Stelle von Quellensteuern im Inland verfassungsgemäß umsetzbar. Ein Verzicht auf eine Kapitalertragsteuer kann mit Chancen, aber auch mit erheblichen Risiken verbunden sein. Steuergestaltungen mit Kapitalertragsteuererstattung wie Cum-/Ex- oder Cum-/Cum- wären obsolet. Auf der anderen Seite würden von Steuerausländern bei im Übrigen unverändertem System der grenzüberschreitenden Kapitaleinkommensbesteuerung dann auf viele Formen des inländischen Kapitaleinkommens überhaupt keine Steuern mehr erhoben, weil das Besteuerungsrecht für grenzüberschreitende Kapitaleinkünfte regelmäßig dem Ansässigkeitsstaat zugewiesen ist. Dann müsste auch die Unternehmensbesteuerung grundlegend verändert werden. Der Verzicht auf eine Kapitalertragsteuer nur bei inländischen Kapitalertraggläubigern würde in einem erheblichen Spannungsverhältnis zur Kapitalverkehrsfreiheit stehen und wäre vermutlich nicht zu rechtfertigen.

Offen wäre schließlich, ob der mit einem Informationsaustausch für die Finanzverwaltung und die Steuerpflichtigen verbundene Aufwand und die mit einer Systemumstellung verbundenen Risiken für das Steueraufkommen derzeit vertretbar wären.

Eine vollständige Umstellung vom System der Abgeltungsteuer auf einen inländischen Informationsaustausch müsste mit einer drastischen Vereinfachung der Besteuerung von Kapitaleinkommen und einer weitreichenden Modernisierung des Besteuerungsverfahrens einhergehen, die u.a. eine verlässlich vorausgefüllte Steuererklärung und automatisierte Festsetzungen ermöglicht.

(Professor Dr. Heribert Anzinger)