

PROF. DR. IUR. HANS-DETLEF HORN

Fachbereich Rechtswissenschaften
Institut für Öffentliches Recht
Philipps-Universität Marburg
Universitätsstr. 6
35037 Marburg
Tel. dienstl: 06421-28 23126 / 23810
Fax dienstl: 06421-28 23839

Im Dezember 2018

**Zur Besteuerung der nominalen Zinserträge aus privaten
Finanzanlagen bei niedrigen Realzinsen – im Hinblick auf die
Unverletzlichkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG**

im Auftrag der MdEP-Abgeordnetengemeinschaft

...

EKR-Fraktion im Europäischen Parlament

I. Die Fragestellung

1 Das gegenwärtig niedrige Niveau von nominaler wie realer Rendite privater Finanzanlagen wirft die Frage auf, ob die Besteuerung der nominalen Zinserträge in dem Maße zu einer Minderung des Kapitalstocks beiträgt, wie sie die Entwertungsrate des Kapitals (Inflationsrate) unberücksichtigt lässt, und insoweit gegen verfassungsrechtliche Gewährleistungen verstößt.

2 Im Hinblick darauf sind konkret diese beiden Fragen gestellt:

- „Wie sind die Erfolgsaussichten [einer Verfassungsbeschwerde] vor dem BVerfG, wenn wir auf die Minderung des Substanzwerts durch die Besteuerung der Zinsen unterhalb der Inflation abstellen?
- Welchen Weg muss man einschlagen, dass das BVerfG eine solche Klage annimmt?“

II. Übersicht

3 Die folgenden Darlegungen erläutern zunächst kurz die geltenden Regelungen des Einkommensteuerrechts zur Besteuerung von Zinserträgen (III.)

4 Danach wird vorweg die prozessuale Lage geklärt, also die Frage, ob und wie die geltende Zinsbesteuerung zur Überprüfung des BVerfG gestellt werden könnte (IV.)

5 Der folgende Schritt sucht die in der Sache aufgeworfene Problemstellung auf die Kernfrage hin zu pointieren (V.)

6 Sodann wird das Urteil des BVerfG vom 19. Dezember 1978 in den Blick genommen, das die Zinsbesteuerung nach dem Nenn- oder Nominalwertprinzip für verfassungskonform erklärt hatte (VI.).

7 Daran anknüpfend wird der Frage nachgegangen, ob die gegenwärtige Rechts- und Sachlage eine neue bzw. abweichende verfassungsrechtliche Beurteilung verlangt (VII.).

8 Die Darlegungen schließen mit einer Empfehlung (VIII.)

III. Die Zinsbesteuerung nach dem geltenden Einkommensteuerrecht

9 Nach § 2 Abs. 1 Nr. 5 EStG unterliegen Einkünfte aus Kapitalvermögen der Einkommensteuer. (Hinzu kommen der Solidaritätszuschlag sowie gegebenenfalls die Kirchensteuer.)

10 Zu diesen Einkünften zählen die in § 20 Abs. 1 und 2 EStG aufgeführten Kapitalerträge, dazu gehören insbesondere Zinsen aus privaten Kapitalforderungen jeder Art, wie Zinsen und Dividenden, sowie Gewinne aus der Veräußerung von Wertpapieren.

11 Die Einkünfte werden durch Überschussrechnung ermittelt, d.h. die Einkünfte sind die Einnahmen nach Abzug der Werbungskosten (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 EStG). Bei der Ermittlung der Einkünfte aus Kapitalvermögen ist als Werbungskosten ein Betrag von 801 Euro (bei Zusammenveranlagung 1.602 Euro) abzuziehen (Sparer-Pauschbetrag); der Abzug der tatsächlichen Werbungskosten ist ausgeschlossen (§ 20 Abs. 9 EStG). Für die Ermittlung von Veräußerungsgewinnen und die Behandlung von Veräußerungsverlusten gelten zudem weitere Regelungen (§ 20 Abs. 4 und 6 EStG).

12 Einnahmen aus Kapitalvermögen sind die Erträge des Vermögens. Nicht realisierte Wertsteigerungen eines Geldkapitals sind weder steuerpflichtige (laufende) Erträge noch steuerpflichtige Gewinne (Veräußerungserträge). Ebenso bleiben Wertminderungen des Kapitalvermögens bei der Besteuerung grundsätzlich außer Betracht (sog. Nenn- oder Nominalwertprinzip).

13 Etwaige negative (Nominal-)Zinsen werden von der Finanzverwaltung als „Verwahr- und Einlagegebühr“ und somit als Werbungskosten gedeutet, die mit dem Sparer-Pauschbetrag als abgegolten gelten.

14 Die Einkommensteuer auf die meisten der in § 20 Abs. 1 und 2 EStG aufgeführten Kapitalerträge wird gemäß § 43 Abs. 1 EStG in Form des Steuerabzugs vom Kapitalertrag erhoben (sog. Kapitalertragsteuer als Erhebungsform der Einkommensteuer). Der Steuer entsteht im Moment des Zuflusses des Kapitalertrags an den Gläubiger und wird für Rechnung des Gläubigers vom

Schuldner an die Finanzverwaltung abgeführt (§ 44 Abs. 1 EStG). Der Steuertarif für die Kapitalertragssteuer beträgt (seit 2009) in der Regel 25 % des Kapitalertrags (§ 43a Abs. 1 Nr. 1 EStG).

15 Zugleich beträgt der (gesonderte) Einkommensteuertarif für die Einkünfte aus Kapitalvermögen ebenfalls in der Regel 25 % (§ 32d Abs. 1 S. 1 EStG). Für den Privatanleger ist daher die Einkommensteuer mit der einbehaltenen Kapitalertragsteuer für die entsprechenden Kapitalerträge grundsätzlich abgegolten (43 Abs. 5 EStG; daher sog. Abgeltungssteuer). Diese Kapitalerträge werden also nicht mehr in der jährlichen Einkommensteuererklärung erfasst und unterliegen damit auch nicht – vorbehaltlich der „Günstigerprüfung“ – der (im Übrigen maßgeblichen) progressiven Einkommensteuer.

IV. Die (verfassungs-)prozessuale Lage

16 Wie gegen andere Akte der öffentlichen Gewalt, so kann unter Berufung auf eine mögliche Verletzung von Grundrechten der Rechtsbehelf einer Verfassungsbeschwerde auch direkt gegen ein Gesetz erhoben werden (sog. Rechtssatzverfassungsbeschwerde; Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG).

17 In Anbetracht der Regelungen des Einkommensteuergesetzes, hier zur Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalforderungen nach dem Nennwert-(Nominalwert-)Prinzip gemäß §§ 2 Abs. 1 Nr. 5, 20 Abs. 1 und 2 sowie 43 Abs. 1 EStG, ist jedoch die Jahresfrist zur Erhebung einer Rechtssatzverfassungsbeschwerde (§ 93 Abs. 3 BVerfGG) längstens abgelaufen.

18 So könnte gegenwärtig allenfalls eine sog. Urteilsverfassungsbeschwerde in Betracht kommen. Eine solche Verfassungsbeschwerde setzt die Erschöpfung des fachgerichtlichen Rechtswegs voraus (§ 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG).

19 Demnach müsste ein Steuerpflichtiger die Rechtswidrigkeit der Besteuerung seiner Zinserträge zunächst im finanzbehördlichen Verfahren und sodann vor dem zuständigen Finanzgericht und schließlich vor dem Bundesfinanzhof

vergeblich geltend gemacht haben. Erst mit dem abschließenden Urteil des Bundesfinanzhofs wäre der Rechtsweg erschöpft. Lediglich unter besonderen Umständen wäre auch eine Verfassungsbeschwerde direkt gegen ein Urteil des Finanzgerichts denkbar (vgl. BVerfGE 50, 57, 75 f.).

20 Eine solche Urteilsverfassungsbeschwerde würde beim BVerfG zunächst im sog. Kammerverfahren daraufhin geprüft werden, ob sie zur Entscheidung anzunehmen ist (§§ 93a ff. BVerfGG).

21 Hierbei kann die zuständige Kammer (in der Besetzung von drei Richtern) der Verfassungsbeschwerde sogleich stattgeben, wenn dies zur Durchsetzung der Grundrechte des Beschwerdeführers angezeigt ist und die Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet ist.

22 Die Kammer kann die Annahme der Verfassungsbeschwerde aber auch ablehnen, wenn (nach ihrer Einschätzung) weder die vorbenannten Voraussetzungen noch eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung gegeben sind. Diese Entscheidung bedarf keiner Begründung und ist unanfechtbar.

23 Nur im Übrigen geht die Verfassungsbeschwerde in den zuständigen Senat, der dann über die Annahme (implizit) entscheidet.

V. Die ökonomischen Effekte der nominalen Zinsbesteuerung

24 Die Besteuerung der Kapitalerträge setzt – wie dargelegt – am nominalen Zins an. Diese Nenn- oder Nominalwertbesteuerung lässt Inflation und Realzins unberücksichtigt.

25 Das führt dazu, dass bei positiver Inflation die (relative) Steuerbelastung der realen Erträge (der Realzinsen) immer über der (relativen) Steuerbelastung der nominalen Erträge (der Nominalzinsen) liegt. Oder mit anderen Worten: Der reale Steuersatz ist stets höher als der nominale Steuersatz.

26 Dieser reale Steuersatz steigt – bei gegebenem nominalen Steuersatz – mit dem Verhältnis von Inflation zu Realzins. Bei niedrigen Realzinsen können

sich daher selbst bei moderaten Inflationsraten reale Steuerbelastungen von über 100 % ergeben.

27 Beispiel 1: Bei einem Realzins von 0,25 % (Nominalzins 1,75 %, Inflationsrate 1,5 %) ergäbe sich bei einer Abgeltungssteuer von 25 % auf die Nominalzinserträge eine reale Steuerbelastung von 175 % und eine reale Nachsteuerrendite im negativen Bereich von $-0,1875$ %. Beispiel 2: Bei einem Realzins von 0,2 % (Nominalzins 1,7 %, Inflation 1,5 %) ergibt sich eine reale Steuerlast von 212,5 % und eine reale Nachsteuerrendite von $-0,225$ %.

28 Aus dem Zusammenwirken von nominalem Zinssatz, Inflationsrate und Steuerbelastung scheint demnach ein ökonomischer Effekt resultieren zu können, nach dem die Besteuerung der nominalen Zinserträge in dem Umfang den Kapitalstock angreift, in dem sie auch jenen Teil der Zinserträge der Steuerpflicht unterwirft, der lediglich die Kapitalentwertung kompensiert, also durch Inflationsausgleich die Kaufkraft des Ersparten erhält. In diesem Umfang bewirken die Zinserträge mithin gerade keine Erhöhung der finanziellen Leistungsfähigkeit, an die die Steuerpflicht dem Grunde nach geknüpft ist.

29 So gesehen gibt die negative reale Nachsteuerrendite positiv gewendet die reale Belastung des Kapitalstocks an; sie korreliert dem Prozentsatz, zu dem der reale Steuersatz den Realzins überschießend, d.h. mit mehr als 100 % belastet. Im obigen Beispiel 1 sind das 0,1875 % (entspricht 75 % der realen Steuerlast auf den Realzins von 0,25 %), im Beispiel 2 sind das 0,225 % (entspricht 112,5 % der realen Steuerlast auf den Realzins von 0,2 %).

30 Eine realwertbezogene Besteuerung würde demgegenüber die reale Nachsteuerrendite stets im positiven Bereich (genauer: im nicht negativen Bereich) halten, solange der Nominalzins positiv ist und somit überhaupt Steuern gezahlt werden.

31 Die (Verfassungs-)Rechtsfrage lautet daher, ob und unter welchem Gesichtspunkt die Erhaltung des realen Kapitalwerts vor dem staatlichen Steuerzugriff auf Kapitaleinkünfte verfassungsrechtlich geschützt ist und daher der Steuergesetzgeber daran gehindert wäre, Kapitaleinkünfte auch insoweit zur

Einkommensteuer heranzuziehen, wie sie die Entwertungsrate des Kapitals nicht übersteigen – so dass er folgeweise verpflichtet wäre, von der Nominalwert- auf eine Realwertbesteuerung von Kapitaleinkünften umzusteigen.

VI. Zur bisherigen Rechtsprechung des BVerfG

32 Mit Urteil vom 19. Dezember 1978 hat das BVerfG entschieden, dass die Besteuerung der (Zins-)Einkünfte aus Kapitalvermögen auch insoweit mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als sie die nominalen Erträge unterhalb der Inflation erfasst, also die jährlichen Entwertungsraten nicht übersteigt (BVerfGE 50, 57 ff.).

33 Zur Begründung wird dargetan, dass durch die Besteuerung nach dem Nominalwertprinzip weder die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG noch der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verletzt wird.

34 Zu Art. 14 GG stellt das Gericht zunächst heraus, dass es hier nicht um die Frage gehe, ob das Eigentumsgrundrecht durch die Auferlegung von Geldleistungen wie Steuern verletzt werden könne, sondern allein darum, ob es gegen Art. 14 GG verstoße, dass dem Kapitalbenutzer in dem Umfang keine effektive Nutzung seines Vermögens mehr verbleibe, in dem die Einkommensteuer auch Zinseinnahmen erfasse, die ökonomisch lediglich als Wertersatz für den durch die Geldentwertungsrate entstehenden Kapitalverlust fungierten.

35 Hierzu stellt das Gericht aber im Wesentlichen fest, dass das Eigentumsrecht den Kapitalstamm nicht in derartiger Weise unter Schutz stelle, dass zu dessen realem Erhalt spezifisch der Steuergesetzgeber verpflichtet sei. Aus Art. 14 GG folge „kein verfassungsrechtlicher Anspruch darauf, dass der Staat einen Ausgleich der Geldentwertung gerade durch Verzicht auf Steuereinnahmen herbeiführt“ (BVerfGE 50, 57, 107).

36 Denn die „Entwertungsverluste bei den Guthaben ... werden nicht durch die Besteuerung der Zinsen hervorgerufen“. Sie sind „nicht Gegenstand dieser Besteuerung“. In der Stoßrichtung gegen das Einkommensteuerrecht

gehe daher „der auf die Eigentumsgarantie gestützte verfassungsrechtliche Einwand fehl“. Die Inflation werde durch (staatliche und gesellschaftliche) Maßnahmen und Verhaltensweisen außerhalb des Einkommensteuerrechts verursacht. Die öffentliche Abgabenerhebung finde sie nur vor. Daher gehe es hier nicht um das Anliegen, einen durch die Besteuerung bewirkten Eigentumseingriff abzulehnen, sondern darum, für die durch die Inflation bereits erfolgte Beeinträchtigung des Kapitalvermögens vom Steuerrecht kompensiert zu werden (BVerfGE 50, 57, 106 f.).

37 Auch ein direkter Eingriff in die Kapitalsubstanz durch die Einkommensteuer sei, so das Gericht, „ausgeschlossen“. In keinem Fall könne es dazu kommen, dass die auf die Zinsen entfallende Einkommensteuer aus der Substanz des angelegten Kapitals entrichtet werden müsste. Weder würden die Zinserträge zur Vermögenssubstanz zählen noch würde die Steuerbelastung die Höhe der Zinseinnahmen übersteigen. Weil die Besteuerung nur einen Teil der Zinseinnahmen entziehe, könne auch nicht davon die Rede sein, dass wegen der Besteuerung eine angemessene Nutzung des Kapitals nicht mehr möglich sei (BVerfGE 50, 57, 105 f.).

38 Umfangreichere Erwägungen als zu Art. 14 GG stellt das BVerfG zum Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG an. Hier geht es um die Frage, ob das Gleichbehandlungsgebot dadurch verletzt sei, dass der Gesetzgeber Einkünfte aus den für eine Geldentwertung anfälligeren Kapitalforderungen in gleicher Weise nach dem Nominalwert besteuert wie Einkünfte aus Sachvermögen, das weniger geldentwertungsempfindlich sei (BVerfGE 50, 57, 77).

39 Hierzu stellt das BVerfG indessen aufgrund einer ins Detail gehenden, vergleichenden Betrachtung über die verschiedenen steuerlichen Einkunftsarten hinweg fest, dass die Entscheidung des Gesetzgebers, das Nennwertprinzip auch bei der Einkommensteuer beizubehalten, nicht offensichtlich sachwidrig sei. Zwar könne eine Änderung der Geldwertverhältnisse zu einer Störung des steuerrechtlichen Ordnungsgefüges führen. Eine am Maßstab der Geldentwertung vorgenommene Indexierung der Einkommensteuer auf Zinseinkünfte würde jedoch eine Fülle von steuerrechtlichen und volkswirtschaftlichen Problemen aufwerfen. In Anbetracht dessen würden die Grenzen der gesetzgeberi-

schen Gestaltungsfreiheit erst dann überschritten, „wenn die Beibehaltung der Besteuerung nach dem Nominalwert unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit zu einem unerträglichen Ergebnis“ führen würde (BVerfGE 50, 57, 77 ff., 103).

VII. Fordert die gegenwärtige Rechts- und Sachlage eine abweichende verfassungsrechtliche Bewertung?

40 Das vorstehend behandelte Urteil des BVerfG stammt aus dem Jahr 1978 und bezog sich auf die steuerliche Veranlagung von Zinseinkünften in den Jahren 1971, 1973 und 1974. Demnach erhebt sich die Frage, ob die gegenwärtige Rechts- und Sachlage eine neue und abweichende verfassungsrechtliche Beurteilung fordert.

41 Insofern sind die Hürden jedoch hoch gelegt. Gewiss ist die Verfassungsrechtsprechung nicht an ihre eigenen Urteile gebunden. Vielmehr können (und müssen) veränderte Verhältnisse auch zu einer dementsprechend veränderten Rechtsprechung veranlassen. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Verhältnisse in einer Weise verändert haben, die auch verfassungsrechtlich erheblich ist. Daran bestehen vorliegend Zweifel.

42 Zum einen hat sich die Rechtslage seit dem vorbenannten Urteil in maßgeblichen Punkten geändert:

43 Während vor dem Jahr 2009 angefallene Kapitalerträge zusammen mit den sonstigen relevanten Einkünften im Rahmen der progressiven Einkommensteuer besteuert wurden, sind private Kapitalerträge seit 2009 im Rahmen der Abgeltungssteuer grundsätzlich mit einem einheitlichen Steuersatz von 25 % belastet (sofern sie nicht in Höhe des Sparer-Pauschbetrags freigestellt sind). Auch schon zuvor, insbesondere seit Ende der 1990er Jahre, hatten sich mit mehreren Absenkungen des Einkommensteuertarifs die durchschnittlichen Steuersätze auf nominale Zinseinkünfte verringert.

44 Zum anderen scheint sich die gegenwärtige Lage der Verzinsung privater Finanzanlagen, namentlich der hier relevanten realen Nachsteuerrendite

(unter Berücksichtigung von Inflation und Steuern), im Horizont einer 20- bis 30jährigen Entwicklung keineswegs als außergewöhnlich darzustellen. Dies dokumentiert jedenfalls eine Analyse der Deutschen Bundesbank in ihrem Monatsbericht vom Juli 2017, S. 71 ff. (s. Anlage).

45 Zwar sind die nominalen Zinsen in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen und liegen auf einem historisch niedrigen Niveau. Dadurch ist auch die Rendite privater Finanzanlagen stark gesunken, so dass derartige Anlagen weniger attraktiv geworden sind.

46 Doch stellt sich die Entwicklung (in Deutschland) nach den Analysen der Deutschen Bundesbank „deutlich weniger ausgeprägt dar, wenn die Inflation und die Besteuerung berücksichtigt und die für Privatanlagen besonders relevanten Realzinsen nach Steuern (sc.: die reale Nachsteuerrendite) betrachtet werden.“

47 So wird zur Entwicklung des Realzinses nach Steuern auf (kurzfristige) Spareinlagen aufgewiesen, dass sich diese schon in der Vergangenheit (1980er und 1990er Jahre) bei höheren persönlichen Steuersätzen und relativ hohen Inflationsraten überwiegend im negativen Bereich befanden und nur in einzelnen Jahren spürbar positiv waren. Die Einführung der Abgeltungssteuer hatte die Steuerbelastung sodann zwar gesenkt, doch war die reale Nachsteuerverzinsung im Zeitraum von 2011 bis 2014 wegen der sinkenden Inflationsrate ebenfalls spürbar negativ. In den Jahren 2015 und 2016 lag sie nahe am nominalen Zins und bei etwa null. In den ersten Monaten des Jahres 2017 sind die Realzinsen vor und nach Steuern wieder deutlich negativer.

48 Insgesamt wird festgestellt: Da der Nominalzins anhaltend niedrig und nahe null liegt, spielt die Besteuerung für die Verzinsung kaum eine Rolle. „Der Unterschied zwischen Realzinsen vor und nach Steuern bildete sich im Zeitraum von 1980 (etwa 2,5 Prozentpunkte) bis 2016 praktisch vollständig zurück.“

49 Was die Anlagen in längerfristige (zehnjährige) Wertpapiere betrifft, so zeigt die Analyse auf, dass die reale Nachsteuerrendite bis Anfang der 2010er

Jahre zunächst keinen klaren Trend aufweist. Sie schwankte fast durchgehend zwischen $\frac{1}{2}$ % und 2 %. Danach und insbesondere in den letzten Jahren ist sie dann allerdings in den negativen Bereich gesunken. Anfang 2017 belief sie sich auf - 1,2 %.

50 Insgesamt wird auch für diese Anlagen festgestellt: „Der Effekt der Besteuerung, also der Unterschied zwischen Vor- und Nachsteuerrendite, sank bei den Zehnjahresanleihen seit Anfang der 1980er Jahre (um die 5 Prozentpunkte) bis 2016 (0,1 Prozentpunkte) deutlich.“

VIII. Schlussfolgerung und Empfehlung

51 Nach alldem bestehen m.E. erhebliche Zweifel, dass sich die gegenwärtige Rechts- und Sachlage mit Blick auf die Besteuerung von Zinseinkünften aus Kapitalforderungen von derjenigen, die dem Urteil des BVerfG von 1978 zugrunde lag, derart abweicht, dass sie von verfassungsrechtlich erheblicher und durchgreifender Relevanz ist.

52 Es bleibt zwar – erstens – richtig, dass der in den nominalen Renditen enthaltene Inflationsausgleich keinen Zuwachs an finanzieller Leistungsfähigkeit darstellt, sondern lediglich den inflationsbedingten Wertverzehr des Ersparnten kompensiert. Und ebenso bleibt es – zweitens – richtig, dass sich bei niedrigen Realzinsen auch unter Geltung des geringen Abgeltungssteuersatzes schon bei moderaten Inflationsraten hohe reale Steuersätze auf die Zinseinkommen ergeben. Dennoch bleibt die sich in der Nachsteuerrendite abbildende Bedeutung der Besteuerung des Inflationsausgleichs gering.

53 In verfassungsrechtlicher Hinsicht muss daher gesagt werden: Eine Verletzung des Eigentumsgrundrechts aus Art. 14 GG durch die – die Inflation nicht berücksichtigende – Nominalwertbesteuerung liegt nach den oben angeführten (und nicht zu beanstandenden) Rechtserkenntnissen des BVerfG ohnehin nicht vor. Aber auch eine Verletzung des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG kommt wohl nicht in Betracht, weil schwerlich begründet werden kann,

dass „die Beibehaltung der Besteuerung nach dem Nominalwert unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit zu einem unerträglichen Ergebnis“ führt.

54 Meine Empfehlung lautet daher, von der Einleitung eines dahingehenden Klage- und Verfassungsbeschwerdeverfahrens abzusehen.

gez. Prof. Dr. Hans-Detlef Horn