

## Die Zinsbesteuerung in der Europäischen Union\*

Von Hannes Rehm, Hannover

### I.

- (1) Der Europäische Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) hat am 3.6.2003 einstimmig und definitiv eine Richtlinie für die steuerliche Erfassung von Zinseinkünften innerhalb der Europäischen Union (EU) verabschiedet,<sup>1</sup> nachdem er sich bereits am 21.3.2003 auf entsprechende Eckwerte verständigt hatte.<sup>2</sup> Die Richtlinie regelt die Besteuerung von Zinserträgen, die natürliche Personen mit Steuerpflicht in der EU in einem anderen Mitgliedstaat erzielen. Damit wurde eine jahrelange, strittige Diskussion zunächst beendet. Bereits die ersten öffentlichen Reaktionen verdeutlichen allerdings Zweifel, ob der gefundene Kompromiss uneingeschränkt geeignet ist, die intendierten steuerlichen Zielsetzungen zu erreichen.<sup>3</sup> Bereits die grundsätzliche Vereinbarung von Santa Maria da Feira im Jahr 2000 – auf welche die jetzt gefundene Lösung aufbaut – war von der skeptischen Frage begleitet worden, ob diese sich „als Durchbruch in eine Sackgasse erweisen“<sup>4</sup> werde.

Diese eher zurückhaltend-kritische Resonanz überrascht nicht. Für die Harmonisierung der steuerlichen Belastung von Zinserträgen innerhalb der EU gilt das bekannte Wort von Heinrich Heine: „Es ist eine alte Geschichte, doch ist sie ewig neu.“ Wie an anderer Stelle

---

\* Der Verfasser widmet diesen Beitrag Helmut Geiger, ehemaliger Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands, zur Vollendung des 75. Lebensjahres am 12. Juni 2003.

<sup>1</sup> Vgl. Richtlinie des Rates der Europäischen Union im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen, 7242/03, FISC 37, Brüssel 21.5.2003.

<sup>2</sup> Vgl. Council of the European Union 5566/03, Fisc. 8: Outcome of Proceedings of the ECOFIN Council, 21. January 2003, Subject: Tax Package: Taxation of savings, Code of conduct on business taxation, Interest/Royalties, Brussels 22 January 2003.

<sup>3</sup> Vgl. EU-Zinsbesteuerung besiegelt, in: Neue Zürcher Zeitung vom 4.6.2003, S. 14.

<sup>4</sup> Vgl. Hans H. Härtel: EU-Zinsbesteuerung weiterhin ungeklärt, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2000, H. 8, S. 388.

(vgl. unten unter II.) noch näher beschrieben werden wird, liegen die ersten Initiativen dafür mittlerweile mehr als 40 Jahre zurück.

Auch diesmal war der Zug nochmals angehalten worden: Der Richtlinienentwurf sollte bereits in der Sitzung des ECOFIN-Rates am 21.3.2003 verabschiedet werden. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch am Veto Italiens, das seine Zustimmung an einen Kompromiss bei der Regulierung der Überschreitung der Produktionsquote für Milch gekoppelt hatte.<sup>5</sup> Diesem Junktum wurde am 3.6.2003 insofern entsprochen, als die italienische Landwirtschaft erst ab 2004 die entsprechenden Poenalen über 14 Jahre in jährlichen Raten abzahlen muss. Gleichwohl verdeutlicht der Vorgang, mit welchen Stolpersteinen der Weg zu gemeinschaftlichen Lösungen inzwischen gepflastert ist.

- (2) Der Verzug ist integrationspolitisch deshalb bedauerlich, weil in dem Maße, in dem der europäische Kapitalmarkt durch Angleichung der institutionellen Rahmenbedingungen, z. B. im Wertpapier-, Börsen- und Gesellschaftsrecht, zusammenwächst<sup>6</sup> – auch im Hinblick auf die Verknüpfung zwischen den globalen Finanzmärkten – dieser bislang fehlende Baustein zunehmend an Bedeutung gewinnt. Solange innerhalb eines ansonsten integrierten Kapitalmarktes das Steuergefälle einen wichtigen Einfluss auf Investitionsentscheidungen ausübt und sich durch Portfolio-Arbitrage die „Nach-Steuer-Renditen“ angleichen, werden die potenziellen Wohlfahrtswirkungen eines gemeinsamen Finanzraumes verfehlt.<sup>7</sup> Die unterschiedliche Steuerinzidenz auf die Erträge mobiler Faktoren in einer bestimm-

---

<sup>5</sup> Die italienische Landwirtschaft hat die ihr zugeordnete Milchproduktionsquote überschritten. Die Übernahme der damit verbundenen Poenale in Höhe von rd. 650 Mio. Euro durch den italienischen Staat setzt einen einstimmigen Beschluss des EU-Ministerrates voraus. Über diese Frage wurde am 21.3.2003 die erwähnte Blockade ausgelöst.

<sup>6</sup> Vgl. Richtlinie des Rates vom 24.6.1988 zur Durchführung von Art. 67 des Vertrages (88/361/EWG), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 178/5 vom 8.7.1988; Europäische Kommission, Finanzdienstleistungen: Umsetzung des Finanzmarktaktionsrahmens: Aktionsplan, KOM (1999) 232, 11.5.1999; Ausschuss der Weisen (Lamfalussy-Ausschuss): Schlussbericht über die Regulierung der Europäischen Wertpapiermärkte, Brüssel 2001; Bundesverband Deutscher Banken: Liberalisierung von Bankdienstleistungen in der WTO, Berlin 2001; Ludwig Röhl: Auf dem Weg zu einem europäischen Finanz- und Kapitalmarkt, in: Sparkasse, Jg. 2002, H. 4, S. 152–156.

<sup>7</sup> Vgl. Wolfgang Schön: Kapitalverkehrsfreiheit und nationales Steuerrecht in: Ders. (Hrsg.): Gedächtnisschrift für Brigitte Knobbe-Keuk, Köln 1997, S. 743–756; Falk Loose: Das Steuerrecht als Schranke der Freiheit des Kapitalverkehrs (Art. 58 EGV), Sternenfels 2001, S. 28 ff.

ten Verwendung führt selbst bei unvollkommenen Märkten tendenziell zu einer Faktorwanderung in die steuerfreie bzw. -begünstigte Verwendung, bis sich die Netto-Erträge angeglichen haben.<sup>8</sup> Der einheitliche EU-Finanzmarkt ermöglicht gegenwärtig die problemlose exterritoriale Kapitalanlage nach ausschließlich steuerlichen Gesichtspunkten. Das bewirkt jedoch keine effiziente Allokation des Kapitals, diese erfordert vielmehr eine Angleichung der „Vor-Steuer-Renditen“.<sup>9</sup>

Welche Verwerfungen aufgrund von unterschiedlichen Belastungen des Faktors Kapital eintreten können, zeigte in 1988 die Entwicklung aufgrund der Ankündigung einer 10-prozentigen Quellensteuer auf Zinserträge in Deutschland. Damals setzten sofort massive Kapitalabflüsse ins Ausland ein. Dies führte u. a. zu der Konsequenz, dass der deutsche Fiskus für öffentliche Anleihen erstmals höhere Zinsen aufbringen musste, als für DM-Anleihen ausländischer Emittenten gezahlt wurden. Damit trug er de facto selbst einen Teil der steuerlichen Belastung.<sup>10</sup>

Dieser Vorgang verdeutlichte einmal mehr: Damit ein integrierter Kapitalmarkt mit effizienter Allokation entstehen kann, müssen die Belastungsregeln der Mitgliedstaaten in wesentlichen Punkten zusammengeführt werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Steuerneutralität nur dann tatsächlich eintritt, wenn die internationalen Effizienzbedingungen nicht durch unterschiedliche wirtschaftliche Ausgangsbedingungen ohnehin verletzt sind. Dies relativiert die Forderung nach einem vollkommen einheitlichen europäischen Steuersystem.<sup>11</sup>

- (3) Im Folgenden werden kurz die Vorgeschichte des jetzt in Rede stehenden Ansatzes geschildert und dessen einzelne Elemente erörtert

<sup>8</sup> Vgl. Paul *Birch*: The effects of taxation on international investment and economic efficiency, in: European Communities-Commission: Report of the Committee of independent Experts on Company Taxation, Brussels/Luxembourg 1992 (Ruding-Report), S. 313–359, S. 341.

<sup>9</sup> Vgl. Vito *Tanzi* u. Arthur L. *Bovensberg*: Is There a Need for Harmonizing Capital Income Taxes within EC-Countries?, in: Horst Siebert (Ed.): Reforming capital income taxation, Tübingen 1990, S. 171–197, S. 178 f.

<sup>10</sup> Vgl. Ekkehard *Wenger*: Das Quellensteuereperiment von 1987, in: Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft, Jg. 1990, H. 4, S. 177–190, S. 178 ff.; Ulrich *Döring*: Vom Zinsabschlag zur Bankensteuer, in: Der Betrieb, Jg. 1993, S. 49–53, S. 51.

<sup>11</sup> Vgl. Gerold *Krause-Junk*: Die Bedeutung der Steuerharmonisierung für die Errichtung eines gemeinsamen Marktes. Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen an der Universität Hamburg, Hamburg 1984.

(Teil II.). Im Teil III. werden die grundsätzlichen Möglichkeiten einer konsistenten Lösung der mit der Besteuerung internationaler Zinseinkünfte aufgeworfenen Probleme dargestellt. Dem schließt sich an eine Analyse der tatsächlichen steuerlichen Strukturen in den EU-Staaten und der sich daraus ergebenden Belastungsunterschiede (Teil IV.). Ausgehend von diesem Befund wird im Teil V. der Frage nachgegangen, ob Besteuerungsansätze gewählt werden können, die sich vom traditionellen Begriff des steuerpflichtigen Einkommens lösen und auf eine sparbereinigte bzw. zinsbereinigte Einkommensteuer zielen. Im Teil VI. wird ein Zwischen-Resümee gezogen und mit der Ableitung der maßgeblichen steuerpolitischen Maximen ein Kriterien-Katalog entwickelt, mit dem die nunmehr vorliegende Richtlinie beurteilt wird (Teil VII.). Daran knüpft sich eine Betrachtung der sich für die deutsche Steuerpolitik ergebenden Handlungsnotwendigkeiten (Teil VIII.). Eine kritische Analyse der in Rede stehenden Ansätze (Teil IX.) führt im Teil X. zu deren abschließender Bewertung.

## II.

- (1) Bereits 1962 diagnostizierte der von der Kommission zur Klärung von Grundsatzfragen der Steuerharmonisierung eingesetzte „Steuer- und Finanzausschuss“ (sog. Neumark-Ausschuss)<sup>12</sup> Defizite bei der Besteuerung der Zinseinkünfte vor allem im Bereich ihrer tatsächlichen Durchsetzung<sup>13</sup> und schlug zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und zur wirksamen Verhinderung von Steuerhinterziehungen die gemeinschaftsweite Einführung einer einheitlichen anrechenbaren Quellensteuer<sup>14</sup> sowie einen gemeinschaftlichen Informationsdienst zum Zweck der wirksamen Steuerkontrolle<sup>15</sup> vor. Zu konkreten Umsetzungsvorschlägen kam es jedoch erst Ende der 80er-Jahre, sieht man von der 1977 verabschiedeten Amtshilferichtlinie<sup>16</sup> ab, die jedoch bislang für den Bereich der Zinseinkünfte wegen der bestehenden nationalen Bankgeheimnisse weitgehend ins Leere lief.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Bericht des Steuer- und Finanzausschusses (Neumark-Bericht), Brüssel 1962.

<sup>13</sup> Vgl. ebenda, S. 62 f.

<sup>14</sup> Vgl. ebenda, S. 67.

<sup>15</sup> Vgl. ebenda, S. 93.

<sup>16</sup> Vgl. Richtlinie 77/799/EWG des Rates vom 19.12.1977 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern, Amtsblatt L 336 vom 27.12.1977, S. 15.

- (2) Über mehrere Richtlinienentwürfe<sup>18</sup> führte ein steiniger Weg der Konsensfindung zu einer Verständigung des ECOFIN-Rates im Juni 2000 in Santa Maria da Feira/Portugal. Die Übereinkunft konkretisierte sich in einem „Informationsmodell“, das vorsah, die nationalen Finanzbehörden über Zinszahlungen an nichtgebietsansässige Personen in anderen EU-Mitgliedstaaten zu informieren. Dieser Richtlinienentwurf<sup>19</sup> empfahl den Mitgliedstaaten, ab 1. Januar 2004 bestimmte Informationen über den Empfänger sowie über die Zinszahlung an den Mitgliedstaat weiterzuleiten, in dem der Zinsempfänger ansässig ist. Belgien, Luxemburg und Österreich sollten während eines Übergangszeitraums von sieben Jahren nach Inkraft-Treten der Richtlinie (noch) nicht zur Übermittlung von Informationen verpflichtet werden. Stattdessen sollte es diesen Ländern gestattet sein, eine Quellensteuer in Höhe von 15 % für die ersten drei Jahre und von 20 % in den restlichen Jahren bis 2010 zu erheben. Spätestens ab dem 1.1.2011 sollten dann sämtliche EU-Mitgliedstaaten über Zinsertragszahlungen an nichtgebietsansässige Bürger anderer EU-Staaten deren Steuerbehörden informieren. Die Umsetzung dieses Konzeptes wurde an hinreichende Zusicherungen hinsichtlich der Anwendung identischer Regelungen in den abhängigen oder assoziierten Gebieten<sup>20</sup> sowie an den Erlass gleichwertiger Verfahren in Drittländern, insbesondere in den USA, in der Schweiz, in Liechtenstein, Monaco, San Marino und Andorra geknüpft.
- (3) Allerdings war von Anfang an zweifelhaft, ob das beschlossene Informationsmodell tatsächlich durchgesetzt werden kann. Die Beratungen im ECOFIN-Rat hatten deutlich gemacht, dass die Voraussetzung für eine Umsetzung des Entwurfes Ende 2002 der erfolgreiche Abschluss der Verhandlungen mit den genannten Drittstaaten und der Erlass gleichwertiger Maßnahmen mit dem Ziel des Informationsaustausches mit diesen Ländern sind, um so eine Umgehung der EU-Lösung durch Kapitalflucht zu verhindern. Die Abhängigkeit

---

<sup>17</sup> Für die Gründe vgl. Rolfjosef Hamacher: Anmerkungen zum Merkblatt über zwischenstaatliche Amtshilfe durch Auskunftstausch in Steuersachen, in: *Recht der internationalen Wirtschaft*, Jg. 1989, H. 5, S. 378–384.

<sup>18</sup> Vgl. Philipp Genschel: *Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb*, Frankfurt/New York 2002, S. 128 ff.

<sup>19</sup> Vgl. „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Gewährleistung einer effektiven Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft“, KOM (2001) 400 endg., Amtsblatt C 270 E/259 vom 25.9.2001.

<sup>20</sup> Gemeint sind hier die Kanalinseln, Isle of Man und die von den einzelnen EU-Mitgliedstaaten abhängigen und assoziierten Gebiete der Karibik.

von der Akzeptanz durch Drittstaaten war erkennbar der Dollpunkt für die Verwirklichung des Ansatzes, so dass die EU durch ihren zuständigen Kommissar Bolkestein zeitweise drohte, gestützt auf Art. 56 ff. und Art. 301 EU-Vertrag den gegenüber Drittstaaten praktizierten freien Kapitalverkehr – als Retorsions-Maßnahme – „gewissen Kontrollen“ zu unterwerfen.<sup>21</sup> Die Schweiz hatte in den seit Anfang 2001 laufenden Verhandlungen zwar verdeutlicht, dass sie bereit ist, eine Quellensteuer für Nichtgebietsansässige zu erheben. Eine Abschaffung des Bankgeheimnisses und der standardisierte Informationsaustausch wurden jedoch von der Alpenrepublik weiterhin abgelehnt.<sup>22</sup> Zudem wurde erkennbar, dass auch EU-Staaten wie Österreich und Luxemburg bei einer solchen Konfiguration einem Informationsmodell nicht zustimmen würden, weil dieses dann zu einer massiven Kapitalwanderung in Drittländer führen würde.

- (4) Der ECOFIN-Rat beauftragte deshalb im Oktober 2001 die EU-Kommission, mit den USA, der Schweiz, Liechtenstein, Monaco, Andorra und San Marino entsprechende Abkommen mit dem Ziel zu verhandeln, dass diese Länder Maßnahmen ergreifen, die mit denjenigen, die in der Gemeinschaft angewendet werden sollen, gleichwertig sind und die eine effektive Besteuerung von Zinserträgen gewährleisten.

Die sechs Drittländer, für welche die Kommission ein Verhandlungsmandat bekommen hatte, können in zwei Gruppen aufgeteilt werden. In der ersten Kategorie rangiert die USA, die ein aktiver Befürworter des Informationstausches ist und diesen bereits auf bilateraler Basis mit vielen Ländern betreibt. Das zweite Segment setzt sich aus den Ländern zusammen, die den Schutz des Bankgeheimnisses als wichtig ansehen und grundsätzlich nicht für einen breit angelegten Informationsaustausch eintreten. Diese Formation besteht aus den fünf anderen Ländern, mit denen die Kommission verhandelt hat. In dieser zweiten Gruppe ist die Schweizer Position insofern die bedeutendste, als die anderen kleineren Staaten der Schweiz in dieser Angelegenheit eine Führungsrolle zuerkennen.

---

<sup>21</sup> Vgl. Bolkestein droht der Schweiz mit Sanktionen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 7./8.9.2002, S. 9.

<sup>22</sup> Die Tatsache, dass kürzlich eine Zürcher Bank eine Studie über „Bankgeheimnis und Ethik“ publizierte, verdeutlicht, dass diese Position sogar mit metaökonomischen Argumenten verteidigt wird. (Vgl. Bankhaus Maerki Baumann u. Co. (Hrsg.): Bankgeheimnis und Ethik, Zürich 2003.)

Im Hinblick auf die USA bilden die bereits heute bestehenden Möglichkeiten des Informationsaustausches aufgrund bestehender Doppelbesteuerungsabkommen (DBAs) eine geeignete Basis für einen hinreichenden Datenfluss, sodass von einer entsprechenden Verhandlungsbereitschaft Washingtons auszugehen ist.

Die anderen genannten Drittländer akzeptieren zwar die Erhebung von Quellensteuern als „gleichwertige Maßnahmen“, lehnen jedoch einen automatischen Informationsaustausch ab. Die EU-Kommission versuchte von diesen Ländern die Zustimmung zu einem Vier-Punkte-Plan zu erlangen, der es unter Berücksichtigung des Widerstandes gegen den automatischen Informationsaustausch erlaubt, „gleichwertige“ Maßnahmen zu vereinbaren. Diese Punkte umfassen eine Quellensteuer, Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Einhaltung der Bestimmungen, einen Informationsaustausch auf Anfrage und eine Revisionsklausel.

- (5) Da erkennbar war, dass diese Drittstaaten ihre Position an jener der Schweiz ausrichten, stand diese im Mittelpunkt der Verhandlungen der EU-Kommission.<sup>23</sup> Bei den Gesprächen konzidierten die Eidgenossen zwar eine Quellensteuer von bis zu 35 v. H.<sup>24</sup> auf Zinseinkünfte natürlicher Personen mit Wohnsitz in einem EU-Land und Amtshilfe auf Anfrage bei *Steuerbetrug*, nicht dagegen bei einfacher *Steuerhinterziehung*.<sup>25</sup> Angesichts dieser Position der Eidgenossen wurde dem ECOFIN-Rat am 3.12.2002 ein dänischer Kompromissvorschlag vorgelegt. Danach sollte die Schweiz nach einem Einstiegssatz von 20 v.H. ab 2007 den von ihr angebotenen Quellensteuersatz von 35 v.H. erheben. Gleichzeitig sollten die Verhandlungen mit der Schweiz über Kontrollmitteilungen fortgesetzt werden. Auf EU-Ebene sollten die neuen Quellensteuersätze ebenfalls für Luxemburg, Belgien und Österreich gelten. Diese Staaten sollten ab 2011 dann den im OECD-Musterabkommen<sup>26</sup> vorgesehenen Informations-

---

<sup>23</sup> Vgl. EU-Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat – Bericht über Verhandlungen mit Drittländern über die Besteuerung von Zinserträgen, Brüssel 2002, KOM (2002) XXX.

<sup>24</sup> Die Schweiz erhebt seit rd. 50 Jahren eine Verrechnungssteuer von 35 % ohne Abgeltungswirkung, die – auf dem Schuldnerprinzip beruhend – auch Zahlungen von Zinsen und Dividenden an Ausländer erfasst.

<sup>25</sup> Vgl. dazu sehr ausführlich Franz A. Blankart: Die Berechtigung des Bankkundengeheimnisses, in: Neue Zürcher Zeitung vom 27./28.11.1999, S. 15. Blankart schreibt u. a.: „In Bezug auf die Nichtdeklaration und die einfache Steuerhinterziehung hat es der Gesetzgeber ... vorgezogen, diese Tatbestände nicht zu kriminalisieren und damit eine Partnerschaft zwischen Bürger und Staat statt deren Polarisierung zu fördern.“

austausch auf Anfrage einführen. Dieser sei zu einem automatischen Austausch aufzuwerten, wenn die Schweiz ebenfalls auf die OECD-Linie eines insofern uneingeschränkten Datenflusses einschwenken würde. Österreich, Luxemburg und Belgien lehnten dieses dänische Modell im Wesentlichen mit dem Hinweis ab, auf dem Gipfel in Feira sei ein maximaler Zinssatz von 20 % beschlossen worden.

(6) Das am 3.6.2003 vom ECOFIN-Rat verabschiedete Richtlinien-Paket<sup>27</sup> enthält folgende Eckwerte:

- Voraussichtlich mit Wirkung zum 1.1.2005 wird ein System des automatischen Informationsaustausches als Basis für die Besteuerung der in anderen EU-Ländern erzielten Zinseinkünfte von Steuer-Inländern eingeführt. Diesen Ansatz übernehmen zunächst 12 der 15 EU-Länder.<sup>28</sup>
- Den Ländern Belgien, Österreich und Luxemburg wird ein Sonderstatus zugebilligt. Diese Länder behalten ihr Bankgeheimnis. Im Gegenzug verpflichten sie sich, eine Quellensteuer auf die in diesen Ländern von Steuer-Ausländern erzielten Zinseinkünfte zu erheben, die von 2005 schrittweise von 15 % über 20 % (ab 2008) auf 35 % (ab 2011) angehoben wird. Mindestens 75 % der Einnahmen aus der Quellensteuer werden an das Wohnsitzland des Kapitalanlegers abgeführt. Kontrollmitteilungen werden für diese Länder erst dann vorgesehen, wenn die Schweiz und andere Drittstaaten einen Informationsaustausch nach dem Mustervertrag der OECD akzeptiert haben.
- Ähnlich wie diese privilegierte Dreiergruppe behält auch die Schweiz zunächst ihr Bankgeheimnis. Sie führt im Gegenzug dazu eine Quellensteuer auf Auslandsguthaben in der gleichen zeitli-

<sup>26</sup> Vgl. OECD: Agreement on Exchange of Information on Tax Matters, Paris 2002. Offen ist dabei, ob und inwieweit das OECD-Abkommen mit dem „WTO Agreement on Trade and Services“ kompatibel ist, das u. a. besagt: „*Nothing in the Agreement shall be construed to require a Member to disclose information relating to the affairs and accounts of individual customers or any confidential or proprietary information in the possession of public entities.*“ (Hervorhebung nicht im Original).

<sup>27</sup> Zu dem nun besiegelten EU-Steuerpaket gehören auch eine Richtlinie über die Besteuerung von Zinsen und Lizenzgebühren, die zwischen Unternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten fließen, und ein Verhaltenskodex über die Unternehmensbesteuerung.

<sup>28</sup> Die Einzelheiten des Meldeverfahrens, die Einrichtung der beteiligten Stellen und der Katalog der zu meldenden Daten wurden bereits im Abschnitt III der Anlage zur Aufzeichnung für die Sitzung des ECOFIN-Rates am 26./27.11.2000 festgelegt, doc 13555/00 FISK 190 vom 20.11.2000.

chen Staffelung wie Belgien, Luxemburg und Österreich ein, deren Einnahmen nach einem fixen Schlüssel – 75 % für die jeweiligen Wohnsitzländer, 25 % für den Schweizer Fiskus – verteilt werden. Diese Quellensteuer ist bei der Einkommensbesteuerung berücksichtigungsfähig, wobei es Wohnsitzstaaten obliegt, Vorkehrungen gegen die Doppelbesteuerung dieser Zinsen zu treffen. Anstelle des Steuerrückbehalts kann der Bankkunde einer Meldung an seine Steuerbehörde zustimmen (freiwilliger Informationsaustausch). Zudem soll die Schweiz Amtshilfe bei Steuerbetrug, nicht aber bei Steuerhinterziehung leisten. Dieselben Elemente sollen ebenso wie ein Vertrag zwischen der EU einerseits, der Schweiz, Liechtenstein, Andorra, Monaco und San Marino andererseits Gegenstand eines Abkommens zwischen der EU und den USA sein.

- Das In-Kraft-Treten einer entsprechenden Richtlinie zum 1.1.2005 ist an die Voraussetzung geknüpft, dass die Schweiz, die USA und die genannten Drittstaaten die erwähnten Verträge tatsächlich bis zu diesem Zeitpunkt abschließen (vgl. dazu unten unter VII.).
- Schließlich soll die EU-Kommission in Verhandlungen mit den genannten Drittstaaten sowie mit den abhängigen und assoziierten Ländern über einen automatischen Informationsaustausch als letztlisches Ziel eintreten und bis Ende 2006 dem ECOFIN-Rat das Ergebnis dieser Verhandlungen vorlegen.

### III.

- (1) Prinzipiell lassen sich Kapitalerträge, die aus internationalen Vermögensanlagen resultieren, nach zwei Kriterien belasten:<sup>29</sup>

– dem Wohnsitz(land)prinzip

oder

– dem Quellen(land)prinzip.

Bei Anwendung des *Wohnsitzprinzips*, das die *persönliche* Steuerpflicht abgrenzt, werden natürliche Personen mit ihrem gesamten

---

<sup>29</sup> Vgl. Arthur Razin u. Eduard Sadka: The Status of Capital Income Taxation in the Open Economy, in: Finanzarchiv, N. F. Bd. 52, 1995, S. 21–32; Andreas Wagner: Internationaler Steuerwettbewerb mit Kapitalsteuern, Heidelberg 1997, S. 68 ff.; Stefan Homburg: Competition and Co-ordination in International Income Taxation, in: Finanzarchiv, Bd. 56, Jg. 1999, S. 1–17.

*Welteinkommen* (das Welteinkommensprinzip definiert die *sachliche* Steuerpflicht) in dem Staat veranlagt, in dem sie ihren Wohnsitz haben, und nach dem Tarif dieses Wohnsitzstaates belastet. Diese Definition stellt auf die Behandlung der Steuerpflichtigen ab, nicht auf die Verteilung des Steueraufkommens zwischen den beteiligten Staaten. Der Ausdruck „Wohnsitzprinzip“ bedeutet nicht, dass allein der Wohnsitzstaat das Steueraufkommen erhält. Wesentlich für den Begriff ist vielmehr, dass ein Steuerpflichtiger, der z. B. in Deutschland wohnt und ausländische Einkünfte bezieht, die gleiche Steuer zahlt wie ein Steuerpflichtiger, der unter sonst gleichen Umständen ausschließlich inländische Einkünfte hat. Wegen der Erfassung des Welteinkommens entspricht das Wohnsitzprinzip dem Gedanken der Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit, denn es ist unerheblich, *wo* das Einkommen erwirtschaftet wurde.

Bei Anwendung des *Quellenprinzips* sind natürliche und juristische Personen nur dort steuerpflichtig, wo sie Einkommen erzielen: die sachliche Steuerpflicht beschränkt sich auf das im betreffenden Staatsgebiet erwirtschaftete Einkommen (*Territorialprinzip*). Grenzüberschreitende Transaktionen lösen für sich genommen dann im Wohnsitzstaat bzw. Sitzstaat keine Steuerpflicht mehr aus. Die konsequente Besteuerung an der Quelle schneidet Hinterziehungsmöglichkeiten ab und macht einen grenzüberschreitenden Informationsaustausch der Finanzbehörden weitgehend entbehrlich. Technisch lässt sich das Quellenprinzip durch Freistellung aller Auslandseinkünfte im Wohnsitzstaat verwirklichen (Freistellungsmethode).<sup>30</sup>

Als weiterer Vorzug des Quellenprinzips wird häufig aufgeführt, diese Maxime entspreche einem Zusammenhang zwischen den Leistungen, die der Quellenstaat gegenüber seinen Steuerpflichtigen erbringt, und den Belastungen jener, welche diese nutzen.<sup>31</sup> Diese Betrachtung kann aber letztlich nicht überzeugen, da eine Äquivalenzfinanzierung nur bei individuell oder gruppenmäßig zurechenbaren Leistungen geboten ist und nicht bei öffentlichen Gütern zum Tragen kommen kann.

<sup>30</sup> Vgl. Rolf Peffekoven: Anrechnung versus Freistellung – Zur ökonomischen Analyse internationaler Besteuerungsprinzipien, in: Außenwirtschaft, Jg. 1984, S. 137–150, S. 139; Ulrich Schreiber: Die Besteuerung internationaler Kapitaleinkommen, in: Die Betriebswirtschaft, Jg. 1992, H. 6, S. 829–847, S. 836 f.

<sup>31</sup> Vgl. Hans-Werner Sinn: Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1995, H. 5, S. 240–249, S. 247 f.

- (2) Die gleiche ökonomische Aktivität kann je nach Anwendung dieser beiden Prinzipien unter die Steuerhoheit unterschiedlicher Steuerautoritäten fallen. So kann ein Individuum, das in einem Land X ansässig ist, im Land Y Zinseinkünfte erwirtschaften, die sowohl im Wohnsitzland X als auch im Quellenland Y der Besteuerung unterliegen. Ein Nebeneinander unterschiedlicher Prinzipien wirkt daher kollisionsbegründend. Eine Doppelbelastung grenzüberschreitender Kapitalanlagen kann grundsätzlich nur vermieden werden, wenn alle Staaten bei der persönlichen Steuerpflicht das gleiche Prinzip anwenden. Dann tritt eine Doppelbesteuerung nur in Ausnahmefällen ein, z. B. bei mehrfacher Staatsbürgerschaft oder mehreren Wohnsitzen.

Um diese Konflikte einzugrenzen, hat man im internationalen Steuerrecht kollisionsmindernde Prinzipien entwickelt.<sup>32</sup> Ist die *Person* des Steuerpflichtigen für die Festsetzung der Steuer maßgebend (Besteuerung des Inländereinkommens bzw. subjektive Steueranknüpfung), so wird eine *Kombination aus Wohnsitzstaats- und Welt-einkommensprinzip* angewandt. Der Steuerpflichtige hat sein gesamtes Einkommen unabhängig vom Ort der Erzielung im Staat der persönlichen Steuerpflicht, d. h. in dem er seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hat, zu versteuern. Ist hingegen das *erzielte Einkommen* der Anknüpfungspunkt (Besteuerung des Inlandseinkommens bzw. objektive Steueranknüpfung), so kommt eine *Kombination von Quellenstaats- und Territorialprinzip* zum Tragen. Unabhängig von der Ansässigkeit des Einkommensbeziehers müssen die Einkünfte im Land der Erzielung versteuert werden. Der Objektsteuercharakter führt dazu, dass keine persönlichen Merkmale des Steuerschuldners berücksichtigt werden.

Das Ziel einer am *Leistungsfähigkeitsprinzip* orientierten Besteuerung des *gesamten* Einkommens eines Steuerpflichtigen wird – wie erwähnt – mit dem *Wohnsitzlandprinzip* erreicht. Beim *Quellenlandprinzip* wird dies nur gewährleistet, wenn der Steuerpflichtige auch seine im Ausland erzielten Kapitalerträge in der Einkommensteuer-

---

<sup>32</sup> Vgl. Gert Leis: Zur Diskussion um die Besteuerung der Zinseinkünfte, in: Kredit und Kapital, Jg. 1991, S. 121–148, S. 137 ff.; Ulrike Denning: Zinsbesteuerung bei weltweiten Finanzmärkten, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1991, H. 9, S. 445–452; Margit Schratzenstaller u. Holger Wehner: Zinsbesteuerung in der Europäischen Union, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2000, H. 11, S. 675–683; Monika Schenk: Effiziente Steuersysteme und internationaler Steuerwettbewerb, Frankfurt/M. 2002, S. 154 ff.

erklärung offenlegt. Dazu bedarf es entweder eines hohen Quellensteuersatzes im Ausland oder Kontrollmitteilungen an den inländischen Fiskus. Die im Ausland bereits gezahlten Steuern müssen dann auf die inländische Steuerschuld angerechnet werden. Freistellungs- und Steuerabzugsverfahren würden das Progressionsprinzip durchbrechen und kämen in diesem Fall also nicht in Frage.

Allerdings hat angesichts der bestehenden DBAs das Quellenlandprinzip heute praktisch keine Bedeutung mehr. Dieser Ansatz kommt nur noch dann zum Zuge, wenn zwischen zwei Ländern kein DBA besteht und die Zinserträge der Steuerbehörde des Wohnsitzlandes verschwiegen werden. Fehlt dagegen ein DBA, dann muss i. d. R. eine Quellensteuer gezahlt werden, und die Nettozinserträge unterliegen *de jure*, und manchmal nur *de jure*, im Wohnsitzland noch einmal der Besteuerung. Sofern aber DBAs bestehen, und das ist zwischen den OECD-Ländern die Regel, dann wird effektiv das Wohnsitzlandprinzip angewendet, ganz abgesehen davon, dass in vielen DBAs von vornherein auf die Erhebung einer Quellensteuer verzichtet wird.<sup>33</sup>

Die DBAs sehen überdies eine Reihe von Maßnahmen zur Milderung der Doppelbesteuerung der Zinserträge vor. Zu nennen sind das Freistellungs-, das Anrechnungs- oder das Steuerabzugsverfahren. Beim Freistellungsverfahren sind die ausländischen Einkommen im Wohnsitzland gänzlich befreit und werden *nur* im Quellenland besteuert, während beim Anrechnungsverfahren die im Ausland (Quellenland) bereits gezahlten Steuern die aus dem Welteinkommen resultierende Steuerschuld mindern. Auch das Steuerabzugsverfahren kann die Doppelbesteuerung nur abschwächen, da die im Ausland bereits gezahlten Steuern lediglich von der Bemessungsgrundlage und nicht von der Steuerschuld abgezogen werden können. Nur bei einem unrealistischen Einkommensteuersatz von 100 % für Kapitalerträge im Ausland würde durch beide Verfahren eine Doppelbesteuerung vermieden.<sup>34</sup>

- (3) Das Gegenstück zur Doppelbesteuerung bildet die Minderbesteuerung bzw. Steuerfreiheit internationaler Zinseinkünfte. Neben einer Wohnsitzänderung besteht bei uneingeschränkter Kapitalmobilität die Möglichkeit zur Verlagerung von Anlagen ins Ausland, um der

---

<sup>33</sup> Vgl. Hans-Peter *Dinse*: Die Besteuerung von Portfolio-Kapitalerträgen im Europäischen Kapitalmarkt, Baden-Baden 2001, S. 324 ff.

<sup>34</sup> Vgl. Bolko *Hohaus*: Steuerwettbewerb in Europa, Frankfurt/M. 1996, S. 185.

inländischen Besteuerung auszuweichen bzw. um ein bestehendes Steuergefälle auszunutzen. Das Steuerfluchtland verliert dann den Zugriff auf das Steuergut zugunsten des Steuerzufluchtlandes (i. d. R. eine sog. Steueroase bzw. ein Niedrigsteuerland). Werden ausländische Zinseinkünfte vom Empfänger im Wohnsitzstaat nicht deklariert, wird legale Steuerausweichung zur illegalen Steuerhinterziehung. Erleichtert wird diese dadurch, dass das in einer Reihe von Staaten geltende Bankgeheimnis die Beobachtbarkeit der Auslandseinkommen individueller Anleger und damit die Durchsetzbarkeit des Wohnsitzstaatsprinzips erschwert.

- (4) Aus allem wird deutlich: Für grenzüberschreitende Zinszahlungen führt weder ein nationales (inländisches) System automatischer Kontrollmitteilungen noch die Erhebung der Steuern im Abzugsverfahren zu einer dem Welteinkommensprinzip gerecht werdenden Lösung. Selbst die umfassendsten nationalen Kontrollsysteme versagen bei grenzüberschreitenden Zinszahlungen, wenn im Anlagestaat keine Informationen gewonnen werden können. Das materielle Steuerrecht kann zwar an den wirtschaftlichen Erfolg im Ausland anknüpfen, das völkerrechtliche Territorialitätsprinzip verbietet jedoch staatliches Handeln und damit effektive Kontrolle außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes ohne ausdrückliche Erlaubnis des Zielstaates.

In der EU existiert zwar mit der erwähnten Amtshilferichtlinie ein besonderes Instrument, um Informationen auch aus dem Ausland zu erhalten. Nach Art. 8 Abs. 1 dieser Richtlinie müssen Auskünfte jedoch nur soweit erteilt werden, als sie für die nationale Besteuerung erhoben werden können. Soweit der Anlagestaat, etwa aufgrund eines nationalen Bankgeheimnisses, kein Recht zur Erhebung der gewünschten Daten hat, hilft diese Richtlinie nicht weiter.<sup>35</sup>

- (5) Ein gesetzlich statuiertes Bankgeheimnis, das auch gegenüber den Finanzbehörden Bestand hat, weisen innerhalb der EG nur Luxemburg und Österreich auf.<sup>36</sup> In Deutschland wird damit die Regelung des § 30 a AO verbunden. Diese Vorschrift gewährt den Banken aber kein generelles Auskunftsverweigerungsrecht gegenüber dem Fiskus.<sup>37</sup> Sie legt den Finanzbehörden vielmehr eine gewisse Zurück-

---

<sup>35</sup> Vgl. Hans-Dieter Höppner: Zum Stand und den Perspektiven der internationalen steuerlichen Amtshilfe, in: Fritz Klein u. a. (Hrsg.): Unternehmen und Steuern, Köln 1997, S. 817–830.

<sup>36</sup> Vgl. Felix Fischer, Marcus Gülder: Zinsbesteuerung und die Mitwirkungspflichten der Banken in Europa, in: Sparkasse, Jg. 1998, H. 9, S. 415–435.

haltung bei der Anfertigung von Kontrollmitteilungen und bei der Erstellung von Auskunftersuchen gegenüber Banken nahe.<sup>38</sup>

Eine effektive, dem materiellen Steueranspruch gerecht werdende Besteuerung grenzüberschreitender Zinseinkünfte ist damit zumindest bei Zinseinkünften aus Ländern mit ausgeprägtem Bankgeheimnis nicht möglich.<sup>39</sup> Für diejenigen Anleger, die ihre Zinseinkünfte nicht freiwillig wahrheitsgemäß gegenüber dem Fiskus offenbaren, unterliegen Zinsen aus diesen Ländern damit faktisch einem Steuersatz von 0%. Die Entscheidung über das Zielland des Engagements hängt für diese Investoren damit weniger von den ohnehin zwischenstaatlich weitgehend vergleichbaren Bruttorenditen als von der jeweiligen Ausprägung des Bankgeheimnisses ab.

Eine Besteuerung nach dem Wohnsitzlandprinzip ist unter diesen Bedingungen nur durch eine einheitliche (Mindest-)Quellensteuer für Ansässige und Nicht-Ansässige möglich, die im jeweiligen Wohnsitzstaat des Nichtansässigen als Steuervorauszahlung angerechnet wird. Damit wäre sichergestellt, dass alle in der EU ausgezahlten Zinsen in Höhe der Mindeststeuer belastet werden. Als Alternative bleibt nur ein umfassendes System von Kontrollmitteilungen.

#### IV.

- (1) Für die weiteren Betrachtungen ist festzuhalten, dass die bestehenden DBAs das Recht zur Besteuerung privater Kapitalerträge grundsätzlich dem Wohnsitzstaat zuordnen.<sup>40</sup> Die Steuerbelastung wird dabei im Wesentlichen durch folgende Parameter bestimmt:<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Vgl. Joachim *Dahm*: Banken im Spannungsfeld zwischen Staat und Kunden – Der Versuch einer Standortbestimmung am Beispiel der Weitergabe von Daten an staatliche Stellen – in: Wertpapiermitteilungen – Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht, Jg. 1996, S. 1285–1292.

<sup>38</sup> Vgl. Peter *Hoppe*: Das Erhebungsdefizit im Bereich der Besteuerung, Diss. Münster 1998, S. 151 ff.; Henning *Rüth*: Zum sog. steuerlichen Bankgeheimnis – 50 Jahre Bankenerlass und § 30 a AO, in: Deutsche Steuerzeitung 2000, S. 30–41.

<sup>39</sup> Vgl. Michael *App*: Der Stellenwert des Bankgeheimnisses im Vergleich internationaler Finanzmärkte, in: Deutsche Steuerzeitung, Jg. 1993, S. 201–212; Gerd *Grözing*: Bankgeheimnis unter Beschuss, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2002, S. 344–348.

<sup>40</sup> Vgl. Hans-Jürgen *Krause*: Harmonisierung der Zinsbesteuerung in Europa, Bonn 2001, S. 10.

<sup>41</sup> Vgl. Heribert M. *Anzinger*: Harmonisierung der Zinsbesteuerung in der EU: Quellensteuer, Abgeltungssteuer, Informationsmodell – nur eine Frage des tragfä-

- die Definition des steuerpflichtigen Kapitalertrags,
  - die Abgrenzung der Bemessungsgrundlagen,
  - die Steuertarife und die Spitzensteuersätze,
  - die systematische Einordnung dieser Einkünfte, die in manchen Ländern niedrigere spezielle Steuersätze für Kapitalerträge vorsieht,
  - die Art der Verifikation der Steuerpflicht, die entweder durch anrechenbare oder abgeltende Quellensteuern oder durch Systeme von Kontrollmitteilungen erfolgt.
- (2) Im Folgenden werden die möglichen Konstellationen jeweils aus der Sicht des *Inlands* analysiert. Bei der Belastung von im Inland und im Ausland erzielten Zinseinkommen von *Steuerinländern* sind vier Gestaltungsformen möglich:
- Es wird eine Quellensteuer auf Zinseinkünfte als Vorauszahlung auf die Einkommensteuer erhoben. Bei der Veranlagung zur Einkommensteuer werden dann bereits gezahlte Quellensteuern (also auch im Ausland gezahlte Quellensteuern) auf die Steuerschuld angerechnet bzw. es erfolgt eine Freistellung.
  - Die Quellensteuer wird als Abgeltungssteuer erhoben; die Zinseinkünfte werden anschließend nicht mehr in die Einkommensteuer-Veranlagung einbezogen (Definitivsteuer). Die Abgeltungssteuer kann mit einer Option auf Veranlagung verknüpft sein.
  - Die Zinseinkommen werden im Rahmen der Einkommensbesteuerung veranlagt und durch ein System von Kontrollmitteilungen erfasst: Die erforderlichen Daten werden an die Finanzbehörden gemeldet, um die vollständige Versteuerung sicherzustellen.
  - Es erfolgt eine „reine“ Veranlagung, d. h., es wird weder eine Quellensteuer erhoben, noch gibt es Kontrollmitteilungen (System ohne spezielle Regelungen). Das bedeutet nicht, dass Zinseinkünfte ausdrücklich steuerfrei sind, vielmehr unterliegen sie im Rahmen der Veranlagung weiterhin der Einkommensteuer.
- (3) Darüber hinaus ist die vollständige oder zumindest partielle Etablierung *dualer* Einkommensteuersysteme in den großen skandinavischen Ländern und in Österreich zu erwähnen.<sup>42</sup>

---

higen Kompromisses?, in: Steuer und Wirtschaft, Jg. 2002, H. 3, S. 261–275, S. 266 ff.

Diese Ansätze sind dadurch geprägt, dass Kapitaleinkünfte geringer besteuert werden als alle anderen Einkunftsarten (Schedulen-Be-steuerung). Während Kapitaleinkünfte (Dividenden, Zinsen, Mieten, Pachten und ggf. Wertsteigerungen von Kapitalanlagen) mit einem einheitlichen proportionalen Steuersatz belastet sind, werden die übrigen Einkommensarten von der progressiven Einkommensteuer erfasst. Der Kapitalsteuersatz entspricht dabei i. d. R. dem Eingangssatz der Einkommensteuer sowie dem Körperschaftsteuersatz.

In Österreich war der Grund für die Einführung einer Zinsabschlagssteuer im Jahr 1993, dass wegen des in der Verfassung verankerten strikten österreichischen Bankgeheimnisses die tatsächliche steuerliche Erfassung von Zinserträgen äußerst unvollständig war (weniger als 10 % der Zinserträge wurden regulär versteuert). Eine Quellensteuer in Höhe von 10 %, die bereits 1989 eingeführt worden und im Rahmen der endgültigen Einkommensbesteuerung anrechenbar war, hatte das Problem der Steuerhinterziehung nicht lösen können. Da deren Einnahmen außerdem relativ gering blieben, wurde diese Quellensteuer 1993 schließlich durch eine definitive Abgeltungssteuer abgelöst. Ihre Höhe wurde gesetzlich beschränkt auf eine Bandbreite zwischen 20 % und der Hälfte des aktuellen Einkommensteuer-Spitzensatzes (derzeit 50 %), sodass bei weiteren Senkungen des Spitzensatzes der Abstand zwischen der Besteuerung der Kapitalerträge und der übrigen Einkünfte durch automatische Anpassungen gewahrt wird. In 1995 wurde die Quellensteuer auf 25 % angehoben.<sup>43</sup> Allerdings stellt die österreichische Variante nur *eine unvollkommene* Umsetzung des *Konzepts* der dualen Einkommensteuer dar, da lediglich *Zins- und Dividendeneinkommen*, nicht aber die übrigen Kapitaleinkünfte (Mieten, Pachten, Einkünfte aus Patenten und Lizenzen) niedriger besteuert werden.

- (4) Im Rahmen dieser generellen Ansätze bestehen jedoch erhebliche Unterschiede hinsichtlich der steuerlichen Behandlung der im *Ausland* erzielten *Zinseinkünfte der Steuerinländer* und der im *Inland* erzielten *Zinseinkünfte der Steuerausländer*.<sup>44</sup> Aufgrund der bilate-

<sup>42</sup> Vgl. Zur Darstellung im Einzelnen: Eva Fleißig: Die Harmonisierung der Zinsbesteuerung in der EU, Lohmar 2000.

<sup>43</sup> Vgl. Hans Flick: Die österreichische Endbesteuerung von Zinserträgen – Ein Modell für Europa?, in: Deutsche Steuerzeitung, Jg. 1998, S. 186–193; Hans Schuster u. Anton Stiglbauer: Die österreichische Abgeltungssteuer – Modell für Deutschland, in: Wertpapier-Mitteilungen, Jg. 2000, H. 3, S. 161–172.

<sup>44</sup> Vgl. Hans-Peter Dinse, a. a. O., S. 387 ff.

ralen DBAs steht zwar – wie erwähnt – grundsätzlich dem Wohnsitzstaat das Recht zur Besteuerung privater Kapitalerträge zu. Dem Quellenstaat wird aber zugebilligt, in einem bestimmten Umfang eine Kapitalertragsteuer zu erheben und nach Maßgabe des jeweiligen Abkommens auch definitiv zu vereinnahmen.

- a) Bei der steuerlichen Behandlung der im *Ausland* erzielten *Zinseinkommen der Steuerinländer* werden deutliche Belastungsunterschiede i. d. R. auch dann vermieden, wenn inländische Zinserträge mit einer Abgeltungssteuer ermäßigt belastet werden, während ausländische Zinsen dem regulären Einkommensteuertarif unterliegen.

Analysiert man die Verhältnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten, so ist festzustellen, dass z. B. Belgien, Finnland, Schweden, Italien und Österreich in- und ausländische Zinserträge insofern gleichmäßig entlasten, als sie diese in das Veranlagungsverfahren, zum Teil unter Anrechnung der im Anlagestaat gezahlten Quellensteuer (so in Finnland und Schweden) einbeziehen. In Dänemark, Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden und Spanien werden die aggregierten Zinseinkommen, d. h. die im Inland erzielten und aus dem Ausland bezogenen Zinseinkommen, ohne tarifliche Ermäßigung progressiv bis zu den jeweiligen marginalen Spitzensteuersätzen belastet. Aufgrund der in diesen Ländern prinzipiell gleichmäßigen Steuerbehandlung in- und ausländischer Zinserträge werden insofern internationale dort nicht diskriminiert. Darüber hinaus ist in diesen Ländern eine durchgängige Berücksichtigung ausländischer Quellensteuern durch das Anrechnungs- (Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Niederlande, Spanien) oder das Abzugsverfahren (Deutschland) als Bestandteil der Abkommenspraxis oder als unilaterale Maßnahme möglich.

Eine Sonderrolle spielt in dieser Hinsicht jedoch Luxemburg: Hier werden in- und ausländische Zinseinnahmen im Rahmen der gleichen Einkommensart erfasst und mit dem progressiven Einkommensteuertarif besteuert. Allerdings setzt die Progression bei ausländischen Zinsen grundsätzlich eher ein, während entsprechende Freibeträge nur für inländische Zinsen zugebilligt werden.

- b) Anders stellt sich dagegen die Belastung der *im Inland* erzielten *Zinseinkommen der Steuerausländer* dar. Die Tab. 1 verdeutlicht, dass eine Reihe von Staaten mit Steuerausländern weit großzügig-

ger umgehen als mit Steuerinländern. So sehen Deutschland, aber auch Belgien, Dänemark, Frankreich, Niederlande, Österreich und Großbritannien keine Maßnahmen zur Sicherstellung der Zinsbesteuerung bei Steuerausländern vor. Insofern ist auch der steuerpolitische Vorwurf gegenüber den sog. „Steueroasen“ zu relativieren.<sup>45</sup> Denn auch dort, wo die Tab. 1 eine Quellensteuer „mit Ausnahmeregelungen“ ausweist, stehen dem ausländischen Kapitalanleger regelmäßig zahlreiche Anlageformen zur Verfügung, bei denen tatsächlich ein Quellensteuerabzug unterbleibt. Ein Beispiel dafür ist die Schweiz. Dort existiert zwar die bereits erwähnte Verrechnungssteuer mit einem Abzugsteuersatz von 35 %. Sie erfasst aber z. B. im Bereich der verzinslichen Wertpapiere nur von in der Schweiz ansässigen Emittenten begebene Titel. Die am Finanzplatz Schweiz überwiegenden Emissionen ausländischer Emittenten werden mithin nicht belastet und können auch von Steuerausländern als quellensteuerfreie Wertpapiere erworben werden.<sup>46</sup>

- (5) Ebenso unterschiedlich wie die materielle Besteuerung handhaben die Staaten die Erhebungsverfahren, das sog. „Verifikationsprinzip“. Grundsätzlich stehen dafür (anrechenbare oder abgeltende) Quellensteuern oder Kontrollmitteilungs-Systeme zur Verfügung. Die Tab. 1 zeigt, dass z. T. bei der Behandlung der Steuerinländer beide Verfahren angewendet werden, in manchen Staaten aber auch ganz auf solche Maßnahmen verzichtet wird.

Diese Unterschiede – bei der materiellen Besteuerung und beim Erhebungsverfahren – führen zu dem internationalen Steuergefälle, das in Verbindung mit dem freien Kapital- und Dienstleistungsverkehr ein Instrumentarium für den internationalen Wettbewerb der Staaten um Kapitalanleger liefert und diesen steuerinduzierte Gestaltungen ermöglicht.

Zum einen kann das niedrige Steuerniveau eines nationalen Steuersystems für einen Kapitalanleger schon ein hinreichender Anreiz

---

<sup>45</sup> Zugespitzt formuliert: „Die Furcht vor internationalen Ausweichreaktionen hat die meisten Staaten inzwischen dazu gebracht, im Inland angelegtes Geldkapital von jedweder Besteuerung freizustellen.“ (Gerold Krause-Junk: Internationaler Wettbewerb der Steuersysteme: Not oder Tugend?, Sonderveröffentlichung Nr. 18 des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln, Köln 1990, S. 8).

<sup>46</sup> Vgl. Conrad Stockar: Quellenbesteuerung von Kapitaleinkünften. Ein Erfahrungsbericht aus der Schweiz, in: Zeitschrift für Bank und Bankrecht, Jg. 1992, S. 9–15.

Tabelle 1

**Die Erfassung von Zinsen in der EU (vereinfachte Darstellung)**

| EU-Staaten     | Erfassung der Inländerzinseinkommen |             |                                   | Erfassung der<br>Ausländer-<br>zinseinkommen |
|----------------|-------------------------------------|-------------|-----------------------------------|----------------------------------------------|
|                | Kapitalertragsteuer                 |             | Kontroll-<br>mitteilungen<br>(KM) | Quellensteuer                                |
|                | abgeltend                           | anrechenbar |                                   |                                              |
| Belgien        | 15 %                                | –           | –                                 | –                                            |
| Dänemark       | –                                   | –           | KM                                | –                                            |
| Deutschland    | –                                   | 25/30/35 %  | –                                 | –                                            |
| Finnland       | 29 %                                | –           | –                                 | –                                            |
| Frankreich     | 25 % (55 %)                         | 25 %        | KM                                | –                                            |
| Großbritannien | –                                   | 20 %        | KM                                | 20 % mit Ausn.                               |
| Griechenland   | 15 %                                | –           | –                                 | 15 % mit Ausn.                               |
| Irland         | –                                   | 22 %        | –                                 | 22 % mit Ausn.                               |
| Italien        | 12,5/27 %                           | –           | –                                 | 12,5/27 %<br>mit Ausn.                       |
| Luxemburg      | –                                   | –           | –                                 | –                                            |
| Niederlande    | –                                   | –           | KM                                | –                                            |
| Österreich     | 25 %                                | –           | –                                 | –                                            |
| Portugal       | 20 %                                | ja          | KM                                | 20 % mit Ausn.                               |
| Schweden       | 30 %                                | –           | –                                 | –                                            |
| Spanien        | –                                   | 18 %        | KM                                | –                                            |

Quelle: Bundesministerium der Finanzen: Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich, Bonn 2002, S. 17.

sein, den Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in das betreffende Land zu verlagern, um über die unbeschränkte Steuerpflicht das internationale Steuergefälle zu nutzen.

Zum anderen kann auch ohne eine Wohnsitzverlegung eine vorteilhafte Besteuerung der Kapitalerträge im Ausland erreicht werden. Denn praktisch überall wird das Steuerrecht für wirtschaftspolitische und speziell kapitalmarktpolitische Ziele instrumentalisiert. Den internationalen Aspekt dieses Phänomens kann man an der Ausgestaltung der – aus der Sicht des jeweiligen Staates – beschränkten Steuerpflicht ablesen; hier kommt die erwähnte ausgeprägte Ausrichtung auf den Kreis ausländischer Anleger zum Ausdruck – zugunsten dieser Anleger und mit gelegentlich wenig Rücksichtnahme auf deren heimatlichen Fiskus.<sup>47</sup>

## V.

- (1) Das gegenwärtige Bild der europäischen Zinsbesteuerung ist also durch eine steuersystematische und erhebungstechnische Gemengelage geprägt. Diese führt nach jeweiliger Konstellation von Quellensteuerbelastung, Freistellung, Verifikation durch Kontrollmitteilungen, Anrechnungsmodalitäten zu im Einzelfall sehr unterschiedlichen Rückwirkungen auf die Kapitalmärkte.<sup>48</sup> Dieser Befund und resignative Zweifel, ob auf globalen Märkten Zinseinkünfte überhaupt umfassend und nach bestimmten Prinzipien erfasst werden können, stimulieren die Überlegung, auf solche Ansätze völlig zu verzichten, zumal auch steuersystematische Gründe solche Alternativen nahe legen.<sup>49</sup> So schreibt z.B. Rose:<sup>50</sup> „Man bildet ein Informa-

---

<sup>47</sup> Vgl. Markus Müller: Systemwettbewerb, Harmonisierung und Wettbewerbsverzerrung. Europa zwischen einem Wettbewerb der Gesetzgeber und vollständiger Harmonisierung, Baden-Baden 1999, S. 128 ff.; Claus Hensberg: Eigennützige Regierungen im fiskalischen Wettbewerb um Kapital, Diss. Bergische Universität, Wuppertal 2002.

<sup>48</sup> Vgl. Alfred Rosenstock: Zinsertragsteuern und internationale Zinsdifferenzen, in: Kredit und Kapital, Jg. 1988, H. 1, S. 92–115; Karl-Heinz Nöhrbaß u. Monika Raab: Quellensteuer und Kapitalmarkt, in: Finanzarchiv, Bd. 48, Jg. 1990, S. 179–193; Marine Peters: Capital Movements and Taxation in the EC, in: EC Tax Review 1998, S. 4–12.

<sup>49</sup> Vgl. Manfred Rose: Plädoyer für ein konsumbasiertes Steuersystem, in: Ders. (Hrsg.) Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems, Berlin u. a. 1991, S. 7–21; Hermann Naust: Konsumorientierte Steuerreform, in: Finanzarchiv, Bd. 49, Jg. 1990/1991, S. 501–533; Wissensch. Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung, Bonn 1999, S. 75 ff.

tionskartell und versucht über Androhungen von Kapitalmarkt-Regulierungen zusätzlich noch Drittländer – wie z. B. die Schweiz und Liechtenstein –, die sich als Anlageort von Kapital anbieten, in das Kartell zu zwingen. Soll das die Zukunft der Einkommensbesteuerung in einem vereinten Europa sein? Die Fettschisten des Leistungs-fähigkeitsprinzips arbeiten jedenfalls daran.“

- (2) Diese Optionen beruhen auf dem Konzept der Besteuerung des Markteinkommens.<sup>51</sup> Mit Hilfe von zwei Erhebungsverfahren, der spar- und zinsbereinigten Einkommensteuer, soll eine gleichmäßige Besteuerung des Lebenskonsums und damit eine intertemporale Entscheidungsneutralität des Steuerpflichtigen hinsichtlich seiner Einkommensverwendung ermöglicht werden.

Die *sparbereinigte* Einkommensteuer setzt dabei an den Konsumausgaben des Einzelnen an und bemisst die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit danach, „... in welchem Umfang der Steuerpflichtige in der laufenden Periode über den Kauf von Konsumgütern volkswirtschaftliche Produktionsfaktoren in Anspruch nimmt“.<sup>52</sup> Die Erträge aus Ersparnissen werden demnach nicht bei ihrer Entstehung, sondern erst zum Zeitpunkt ihrer konsumtiven Verwendung besteuert; die Bildung des Konsumfonds erfolgt dagegen steuerfrei.

Bei der *zinsbereinigten* Einkommensteuer<sup>53</sup> wird die Summe aller Markteinkommen des Steuerpflichtigen besteuert; Erträge aus Finanzanlagen werden in Höhe einer (fingierten) marktüblichen Verzinsung steuerfrei gestellt.

Der Grundgedanke beider Ansätze kann wie folgt erläutert werden:

- Sparbereinigte „Einkommensteuer“: Natürliche Personen ermitteln die Bemessungsgrundlage der Steuer durch Abzug ihrer Ersparnis vom Einkommen. Wer in der betrachteten Periode z. B. EUR 60.000,00 verdient und davon EUR 10.000,00 gespart hat,

<sup>50</sup> Vgl. Manfred Rose: Die Verführungskraft des Leistungsfähigkeitsprinzips, in: Neue Zürcher Zeitung vom 28./29.9.2002, S. 14.

<sup>51</sup> Vgl. Martin Greß, Manfred Rose u. Rudolf Wiswesser: Marktorientierte Einkommensteuer: Das neue kroatische System einer konsum- und damit marktorientierten Besteuerung des persönlichen Einkommens, München 1998.

<sup>52</sup> Werner Ehrlicher: Zur Besteuerung der Kapitalerträge, in: Karl Häuser (Hrsg.), Integration der Kapitalmärkte, Frankfurt/M. 1987, S. 7–23; Bernhard Huber: Besteuerung, intertemporale Neutralität und zeitliche Inkonsistenz, in: Finanzarchiv, Bd. 49, Jg. 1991/92, S. 423–456.

<sup>53</sup> Vgl. z. B. Johannes Hackmann: Die Durchsetzung der Zinsbesteuerung, in: Finanzarchiv, Bd. 49, Jg. 1991/92, H. 1, S. 3–83.

versteuert EUR 50.000,00. Umgekehrt werden spätere Rückflüsse des Gesparten dem Einkommen hinzugerechnet. Anders als im bisherigen System folgt die Besteuerung also nicht der Einkommensentstehung, sondern der Einkommensverwendung.

- Zinsbereinigte „Einkommensteuer“: Natürliche Personen ermitteln die Bemessungsgrundlage der Steuer durch Abzug der vereinnahmten Zinsen vom periodischen Reinvermögenszugang. Beläuft sich das zu versteuernde Einkommen bisheriger Definition z. B. auf EUR 55.000,00, und sind darin EUR 5.000,00 Guthabenzinsen erhalten, beträgt die Steuerbemessungsgrundlage EUR 50.000,00.

Hier soll nicht das steuertheoretische und steuersystematische „Pro“ und „Kontra“ für diese Abgabenformen erörtert werden,<sup>54</sup> die Betrachtung konzentriert sich ausschließlich auf die komparativen Vor- bzw. Nachteile dieser Gestaltungen auf die internationale Erfassung von Zinseinkünften.

- (3) Zunächst ist festzustellen, dass bei vollkommenen Kapitalmärkten beide Besteuerungsmethoden in ihren Belastungswirkungen äquivalent sind, sieht man von wichtigen Details wie Übergangsprobleme oder Erbschaften ab. Administrative Erwägungen sprechen allerdings eindeutig für die Zinsbereinigung, weil eine *sparbereinigte* Einkommensteuer wesentliche Erhebungsprobleme aufwirft. Sie stellt vor allem hohe Anforderungen an die lückenlose Erfassung aller Kapitalrückflüsse, die vor allem bei Auslandskonten schwierig sein dürfte. Deshalb wird für diese Variante vorgeschlagen, nur Anlagen auf gewissen qualifizierten Konten zum Abzug von der Bemessungsgrundlage zuzulassen. Dieser Weg würde jedoch eine Marktsplattung bedeuten und wäre im Hinblick auf europäisches Recht zweifelhaft. Zum anderen bleibt die Sparbereinigung so lange problematisch, wie sie nicht weltweit eingeführt wird. Erhebt nämlich ein Staat die traditionelle und ein anderer die sparbereinigte Einkommensteuer, so haben Steuerpflichtige einen Anreiz zum Wohnsitzwechsel. Individuell rational wäre es in diesem Fall, das Einkommen im letztgenannten Staat zu verdienen und im erstgenannten auszugeben. Jener Staat, der das sparbereinigte Einkommen besteuert, müsste folglich Vorschriften über die Nachversteuerung

---

<sup>54</sup> Vgl. dazu z. B. Helga Pollak: Anmerkungen zur Gerechtigkeit der Konsumausgabensteuer, in: Franz X. Bea u. Wolfgang Kitterer (Hrsg.): Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik. Festschrift für Dieter Pohmer, Tübingen 1990, S. 69–85; Christian Smekal, Reinhard Sendlhofer u. Hans Winner (Hrsg.): Einkommen versus Konsum, Heidelberg 1999.

beim Wegzug festlegen, deren Durchsetzung problematisch wäre. Selbst wenn ein harmonisierter Übergang auf ein solches System erfolgen würde, bliebe die Frage, wie im Einzelfall die Steueransprüche zwischen dem Land, in dem der Konsum stattfindet, und dem Wohnsitzland zu teilen wären.

- (4) Die *Zinsbereinigung* vermindert diese Probleme und wirft auch hinsichtlich des Übergangs geringere Schwierigkeiten auf. Der Kern dieses Ansatzes ist die Überlegung, dass gewichtige belastungsmäßige Konsequenzen unkorrekter Angaben des Steuerpflichtigen sich dadurch vermeiden lassen, dass die strukturellen Schwierigkeiten einer kontrollierten Finanzkapitalfeststellung durch ein Interesse des Steuerpflichtigen an einer Mitteilung über seine Vermögens- bzw. Finanzkapitalentwicklung kompensiert werden.

Ein Anreiz zu einer solchen Mitteilung lässt sich derart herstellen, dass im Rahmen der Einkommensbesteuerung eine Sonderbelastung des Konsums erfolgt. Da dieser jedoch als Differenz zwischen dem verfügbaren Jahreseinkommen und dem Sparen (= Vermögensbildung) ermittelt würde, hätte bei einer solchen Zusatzbelastung des privaten Verbrauchs der Steuerpflichtige ein finanzielles Interesse, die Finanzverwaltung zum Zwecke der Verringerung des steuerlich erfassten Konsums über sein Sparen zu informieren. Die Deklaration der Steuerpflichtigen selbst würde die erforderlichen Anhaltspunkte über Zinseinkünfte bieten, Kontrollmitteilungspflichten könnten entfallen. Es gäbe keine speziellen steuerbedingten Anreize zu einer Kapitalflucht, und es bedürfte zur Vermeidung dieser Motive keiner internationalen Kooperation. Das einzelne diese Methode einsetzende Land könnte bei Durchsetzung der Zinsbesteuerung gewissermaßen eine „Unabhängigkeitsstrategie“ wählen und müsste dabei keine Gegenreaktion anderer Länder befürchten. Im Gegenteil: Das Verfahren würde „incentives“ zu seiner Einführung auch in anderen Ländern insoweit setzen, wie deren Bürger zu einer steuerbedingten Kapitalflucht neigen. Statt einer „Konkurrenz“ mit Belastungs-Differenzen von Zinseinkünften gäbe es eine Wettbewerbs-Situation zwischen den Staaten, die international zu einer Austrocknung von zinssteuerbedingter Kapitalflucht tendieren würde.

Auch bei Betrachtung dieser Variante sollen die damit verbundenen offenen Fragen (verteilungspolitische Rückwirkungen, Bewertungsmethoden, Ermittlung der Bemessungsgrundlage) ausgeklammert bleiben und es soll lediglich den außensteuerlichen Aspekten eines Übergangs zur zinsbereinigten Einkommensteuer in einer offenen

Volkswirtschaft nachgegangen werden.<sup>55</sup> Eine allgemeine Antwort auf die damit zusammenhängenden Fragen gibt es nicht, weil die Zinsbereinigung mit dem Wohnsitzprinzip oder dem Quellenprinzip verbunden werden und einseitig oder durch internationale Vereinbarung eingeführt werden kann. Von diesen möglichen Varianten soll hier nur die Einführung der Zinsbereinigung im Rahmen der internationalen Vereinbarung auf der Grundlage des Quellenprinzips analysiert werden. Dabei würden Einkommen generell im Quellenstaat besteuert; im Wohnsitzstaat bzw. im Sitzstaat wären diese freigestellt. Weiterhin würden alle Quellenstaaten Zinseinkommen bis zur Höhe eines international festgelegten Standardzinses von Steuern befreien. Die Festlegung des Standardzinssatzes dürfte nicht einfach sein, vor allem wenn die Inflationsraten der Teilnehmerstaaten stark voneinander abweichen. Ein solches System würde die Merkmale des Quellenprinzips mit denen der Zinsbereinigung verbinden. Bezüglich jener Teile des Kapitaleinkommens, die nicht Zinseinkommen wären, müssten Harmonisierungsschritte unternommen werden. Allerdings wäre der Angleichungsbedarf geringer, weil die übrigen Kapitaleinkommen teilweise aus standortgebundenen Renten bestünden und weil die elastischste Komponente des Kapitaleinkommens, das Zinseinkommen, aus der Bemessungsgrundlage ausscheiden würde. Bei weltweit übereinstimmenden Steuersätzen würde ein solcher Ansatz Produktionseffizienz (vgl. unten unter VI.) sichern und darüber hinaus intertemporale Verzerrungen beseitigen.

Die Einführung des Systems auf der Ebene der Mitgliedstaaten der EU würde allerdings zur Konsequenz haben, dass die konsequente Quellenbesteuerung im Gemeinschaftsgebiet zur Verlagerung von Kapitaleinkommen in Drittländer führen und damit den Interessen der EU-Mitgliedstaaten zuwiderlaufen würde, solange die wesentlichen Drittstaaten nicht in diese Methode eingebunden werden könnten.

Als Resümee dieser Analyse bleibt festzuhalten, dass weder ein ausgabenorientierter noch ein zinsbereinigter Ansatz eine überzeugende Lösung für die angedeuteten Probleme einer hinreichend harmonisierten Erfassung der Zinseinkünfte bietet.

---

<sup>55</sup> Vgl. Charles *Mc Lure*: Substituting Consumption Based Direct Taxation for Income Taxes, in: *National Tax Journal*, Jg. 1992, H. 2, S. 149–163.

## VI.

- (1) Bei der Diskussion über die Ziele, die Ansatzpunkte und die Umsetzung der Harmonisierung stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang diese überhaupt angestrebt werden oder ob es nicht beim Wettbewerb der nationalen Steuersysteme bleiben sollte.<sup>56</sup> Auch zu dieser Frage des „Ob“ gibt es unterschiedliche Auffassungen. Deren einer Pol wird durch den sog. konstitutionellen Ansatz geprägt und verkörpert sich in der These, dass der Steuerwettbewerb als Korrektiv dient, das dazu führt, Schwächen des politischen Wettbewerbs zu kompensieren.<sup>57</sup> Die Diskussion über die Steuerharmonisierung in der EU erscheint dann als der Versuch, „unter dem Deckmantel einer gleichmäßigen Besteuerung bzw. Steuergerechtigkeit, den Rückgang der Besteuerungsmöglichkeiten bzw. die Steuerflucht von Kapital in Niedrigsteuerrländer sowie Steuerhinterziehung zu verhindern“.<sup>58</sup> Der andere Pol ist der allokativen oder wohlfahrtstheoretische Ansatz. Dieser sollte jedenfalls dann sowohl die Antwort auf die Frage des „Ob“ als auch des „Wie“, also die instrumentale Gestaltung prägen, wenn es um Steuerfragen in einem einheitlichen Wirtschaftsraum oder – wie bei der Zinsbesteuerung – um einen einheitlichen Kapitalmarkt geht.<sup>59</sup> Auch mit Blick auf die Korrekturfunktion steuerpolitischer Alternativen in Drittstaaten verfängt der institutionelle Ansatz und die Funktion eines politischen Wettbewerbs nicht. Die in diesem Zusammenhang relevanten Staaten definieren sich in der Regel wirtschaftspolitisch als Steueroasen und sind extrem einseitig auf die Etablierung und Ausnutzung eines Steuergefälles, nicht aber auf eine Wirtschafts- und Finanzpolitik zur Steigerung der allgemeinen Wohlfahrt ausgerichtet.<sup>60</sup> Es geht hier wohlgerne nicht um das Phänomen, dass Bürger ihr Land

<sup>56</sup> Vgl. John D. Wilson: Theories of Tax Competition, in: National Tax Journal, Jg. 1999, H. 2, S. 271–293; Wallace E. Oates: Fiscal Competition or Harmonization? Some Reflections, in: National Tax Journal, Jg. 2001, H. 3, S. 508–520; Marko Köthenberger: Tax Competition and Fiscal Equalization, in: International Taxation and Public Finance, Jg. 2002, H. 4, S. 391–410.

<sup>57</sup> Vgl. Gregor Larbig: Perspektiven des europäischen Steuerwettbewerbs, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1998, H. 12, S. 743–749; Lüder Gerken, Jörg Märkt u. Gerhard Schick (Hrsg.): Internationaler Steuerwettbewerb, Tübingen 2000, S. 51 ff.; Monika Schenk: Effiziente Steuersysteme und internationaler Steuerwettbewerb, Frankfurt/M. 2002, S. 282.

<sup>58</sup> Ebenda, S. 283. Ähnlich Keith Marsdea: Europe needs tax competition, not a cartel, in: Wall Street Journal Europe vom 3.10.2002, S. 3.

<sup>59</sup> Vgl. Christa Radzio Plath: Steuerpolitik in der Union – Keine Reklame für den Binnenmarkt, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1999, H. 11, S. 665–670, S. 668.

verlassen und ihre gesamte wirtschaftliche Aktivität unter die Finanzordnung eines Staates ihrer Wahl stellen. Das auch in der Diskussion über die Zinsbesteuerung ins Feld geführte Konkurrenzmodell<sup>61</sup> wird durch die Möglichkeit diskreditiert, dass Einzelne ihre ökonomischen Dispositionen so auf verschiedene Staaten aufteilen, wie es die jeweils für sie günstigste Konstellation nahe legt und dies angesichts der Tatsache, dass nicht alle Bürger und nicht alle wirtschaftlichen Aktivitäten gleichermaßen mobil sind.<sup>62</sup>

- (2) Akzeptiert man diese Überlegungen, so ist das Ziel einer Harmonisierung der Zinsbesteuerung eine steuerliche Belastung der Zinseinkünfte, die – ceteris paribus – international effizient in dem Sinne ist, dass im Zwei-Länder-Fall die Grenzproduktivitäten des Faktors Kapital gleich sind. In diesem Zusammenhang wird auch von Kapitalexport- und Kapitalimportneutralität der Besteuerung in dem Verständnis gesprochen, dass Auslandsinvestitionen durch die Besteuerung weder behindert noch gefördert werden. Der Bezugspunkt ist bei beiden Konzepten unterschiedlich: Die *Kapitalexport-Neutralität* zielt auf die Gleichbehandlung von Kapitalerträgen im Staat des Kapitaleigners ab. *Kapitalimport-Neutralität* bedeutet dagegen, dass die inländische Steuerbelastung für im Inland anfallende Kapitalerträge eines ausländischen Investors in gleicher Weise zugreift wie auf die Kapitalerträge eines inländischen Investors. Beide Begriffe werden – z. B. unter Verweis auf die unterschiedlichen Freiheitsgrade der Dispositionen von Unternehmen einerseits, privaten Haushalten andererseits – in der steuertheoretischen Diskussion unterschiedlich ausgelegt, sodass als entscheidender Maßstab nur die Allokationseffizienz verbleibt. Daher ist folgende Unterscheidung eindeutiger:

- Kapitalexporte werden allokationseffizient besteuert, wenn es steuerlich keinen Unterschied macht, ob die Kapitalerträge im In- oder im Ausland erzielt werden. Dies gewährleistet das Wohnsitzland, genauer: das Welteinkommensprinzip. Es dient damit auch der (regionalen) Produktionseffizienz, d. h. der (steuerlichen) Neutralität für Entscheidungen im Unternehmensbereich.<sup>63</sup> Weil die

<sup>60</sup> Vgl. den Zwischenbericht des OECD-Forum of Harmful Tax Practices, Paris 1999.

<sup>61</sup> Vgl. Die Mühe der OECD mit Steuerwettbewerb, in: Neue Zürcher Zeitung vom 26./27.4.2003, S. 13.

<sup>62</sup> Jawal N. *Bhagwati*: Symposium on the Exercise of Income Tax Jurisdiction over Citizens Abroad, in: Journal of Public Economics, Jg. 1982, S. 285–289.

Steuerpflichtigen wissen, dass ausländische Erträge derselben Steuer unterliegen wie inländische Einkünfte, werden sie im Ausland nur investieren, wenn dies auch weltwirtschaftlich vorteilhaft ist, also dann, wenn die ausländische Bruttorendite über der inländischen liegt. Der Marktprozess wirkt unter dem Wohnsitzprinzip auf eine Angleichung der weltweit erzielbaren Bruttorendite hin. Wenn Kapitalerträge im Ausland zusätzlich einer Quellensteuer unterliegen, kann diese Allokationseffizienz durch ein Anrechnungsverfahren bei harmonisierten Steuersystemen, insbes. bei harmonisierten Steuersätzen gesichert werden.

- Kapitalimporte werden allokationseffizient besteuert, wenn die Zinserträge im Inland gleich belastet werden, unabhängig davon, ob sie einem inländischen oder einem ausländischen Investor zufließen. Das Quellenprinzip bewirkt eine weltweit unverzerrte Verteilung der Ersparnis.

Die gleichzeitige Verwirklichung einer allokationseffizienten Belastung der Kapitalexporte und -importe ist – unabhängig davon, ob die Kapitalerträge an der Quelle oder im Wohnsitzland besteuert werden – nur dann möglich, wenn die Kapitalertragsbesteuerung international völlig harmonisiert ist.

- (3) Ein Vergleich der grundsätzlich in Frage kommenden Harmonisierungsansätze<sup>64</sup> ergibt:

Für das *Wohnsitz-*, genauer: *Welteinkommensprinzip* sprechen folgende Argumente:

- Es ermöglicht Kapitalexportneutralität und dient damit dem Ziel der Produktionseffizienz;
- es mäßigt den Steuerwettbewerb, weil der Inländer dem Zugriff auf sein Welteinkommen nicht durch Auslandsinvestition entweichen kann, sondern nur durch Wegzug. Damit ist aber auch der Verzicht auf die Teilhabe an den öffentlichen Leistungen des Hochsteuerstaates verbunden.

<sup>63</sup> Die privaten Haushalte können dagegen wegen der individuellen, unterschiedlichen Präferenzen zwischen gegenwärtigem und zukünftigem Konsum im strengen Sinn nicht verzerrungsfrei besteuert werden (vgl. Dietmar Krischausky: Besteuerung der Zinseinkünfte privater Haushalte, Bergisch-Gladbach 1988, S. 40 ff.).

<sup>64</sup> Vgl. Alain Steichen: Besteuerung von Zinserträgen – Welches Modell für Europa?, in: Hans-Jochen Kleineidam (Hrsg.): Unternehmenspolitik und Internationale Besteuerung. Festschrift für Lutz Fischer, Berlin 1999, S. 231–342.

Das Wohnsitzprinzip erfordert allerdings eine internationale Kooperation durch Informationsaustausch. Dieser muss grenzüberschreitende Zahlungen innerhalb der EU sowie Transaktionen in und aus dem Drittlandsgebiet erfassen. Man mag dem entgegenhalten, auch dann bliebe die Möglichkeit der Steuerverkürzung, etwa durch Verbringung von Bargeld ins Drittlandsgebiet. In freiheitlichen Staaten kann aber die internationale Hinterziehung ebenso wenig ausgeschlossen werden wie die nationale.

- (4) Der wesentliche Vorteil der alternativen Lösung über das *Quellenlandprinzip* besteht darin, dass es ohne Informationsaustausch auskommt. Als Variante der Harmonisierung hätte dieser Ansatz in erster Linie den Vorteil, dass praktisch eine 100-prozentige Erhebungseffizienz erreicht werden könnte, ohne dass Informationen über Anleger und Anlage an die Finanzbehörden irgendeines Staates übermittelt werden müssten.

Mit einer abgeltenden Quellensteuer würde der Umfang der gesetzlich gewollten und der tatsächlich entstehenden Steuerbelastung ohne weitere Maßnahmen zusammenfallen. *Maßgeblich wäre dann allein die Steuerbelastung im Anlagestaat.* Eine Harmonisierung mit dem Ziel der Kapitalexporthneutralität, d. h. mit dem Ziel der Vermeidung von Kapitalverschiebungen aus steuerlichen Gründen, *setzt aber zwingend die Angleichung wesentlicher steuerlicher Parameter voraus.* Daraus ergeben sich zugleich die Implikationen dieses Ansatzes:

- Er verlangt eine Harmonisierung von Steuersätzen, Bemessungsgrundlagen und Erhebungstechniken, soll ein internationaler Steuerwettbewerb ausgeschlossen werden.
  - Er muss alle wesentlichen Industriestaaten der Welt einbeziehen. Bei Beschränkung der Vereinbarung auf die Mitgliedstaaten wäre anderenfalls das Gemeinschaftsgebiet insgesamt wie ein Staat zu betrachten, der einseitig Quellensteuern erhebt.
  - Auf der Ebene der Gesetzgeber ist der Abstimmungsaufwand höher, weil dieses System tiefe Einschnitte in die nationalen Steuergesetze verlangt.
- (5) Damit wird deutlich, dass die Frage des Harmonisierungsansatzes eine Güterabwägung ist. Zugleich zeigt sich, auf welcher Seite der Waage das größere Gewicht liegt: Ein Informationsmodell zur Durchsetzung des Wohnsitzprinzips und der Maxime der Kapital-

exportneutralität kommt mit einer *geringeren Eingriffs-Intensität* in bestehende (Steuer-)Rechtsordnungen aus. Es lässt die Steuersysteme der einzelnen Mitgliedstaaten völlig unangetastet und könnte auf der in allen Mitgliedstaaten umgesetzten EG-Amtshilferichtlinie aufbauen.<sup>65</sup> Ein Eingriff in die nationale Souveränität fände hier allerdings im Bereich des *Bankgeheimnisses* statt, das in den Mitgliedstaaten Luxemburg und Österreich ausdrücklich gesetzlich geregelt ist und in Österreich sogar Verfassungsrang genießt. Es soll hier nicht verkannt werden, dass die Unversehrtheit des Bankgeheimnisses für diese Staaten zentraler Bestandteil ihrer Identität ist. Das Informationsmodell stellt aber nicht das Bankgeheimnis als Institut zur Disposition. Dessen Inhalt wird bestimmt durch den besonderen Schutz der Informationen vor dem Zugriff Dritter, welche die Bank im Rahmen der Geschäftsbeziehung über ihre Kunden erlangt. Der erforderliche Eingriff wäre indessen in sachlicher und persönlicher Hinsicht begrenzt auf die Weitergabe von bestimmten für die Besteuerung relevanten Informationen an die nationalen Finanzbehörden, die wiederum dem Steuergeheimnis unterliegen und damit die weitere Geheimhaltung sicherstellen können. Der notwendige Informationsaustausch kann umso eher eingegrenzt werden, je mehr es gelingt, trotz des Verzichts auf eine politisch nicht gestaltbare vollkommene Harmonisierung der steuerlichen Parameter zumindest deren hinreichende Angleichung zu gewährleisten.

## VII.

- (1) Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie die oben (vgl. II.) erwähnten Eckwerte der EU-Richtlinie im Hinblick auf diese Anforderungen zu bewerten sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die Zinsbesteuerung das *Wohnsitzprinzip* auf der Basis eines *Informationsmodells* umgesetzt werden soll. Dies soll über mehrere zeitliche Etappen verwirklicht werden. Die Erklärung für dieses Vorgehen ist in der damit verbundenen geringeren Intensität von Eingriffen in die nationalen Steuerordnungen zu suchen, was angesichts des geschilderten schwierigen Wegs hin zu einer Einigung nicht überraschend ist. Insofern stehen offensichtlich *harmonisierungs-politische* und *administrative* Aspekte im Vordergrund.

---

<sup>65</sup> Vgl. zu dem bereits bestehenden umfangreichen Instrumentarium der Finanzverwaltung zur grenzüberschreitenden Sachverhaltsaufklärung Hans *Schaumburg*: Internationales Steuerrecht, 2. Aufl., Köln 1998, S. 1286 ff.

Die dabei prinzipiell in Frage kommenden Systeme unterscheiden sich hinsichtlich des mit ihnen jeweils korrespondierenden Verwaltungsaufwands: Während eine *anrechenbare Quellensteuer* gegenüber der Deklarationslösung in Bezug auf den Aufwand für den Fiskus zunächst keine Veränderung darstellt, da weiterhin eine Veranlagung stattfindet, verursacht sie für die Zahlstellen einen erheblichen administrativen Mehraufwand. Eine *Abgeltungssteuer* hingegen erfordert unter der Voraussetzung, dass keine Frei- oder Pauschbeträge gewährt werden, einen geringeren Verwaltungsaufwand und hat zudem eine große Transparenz für den Steuerzahler. Besteht aber weiterhin die Option auf Veranlagung, geht ein großer Teil der administrativen Vorteile verloren. Die Kontrollmitteilungs-Methode dagegen dürfte zunächst mit hohen Einführungskosten verbunden sein, langfristig aber aufgrund der Automatisierungsmöglichkeiten im Rahmen der elektronischen Datenverarbeitung und -übermittlung einer wie auch immer gearteten Quellensteuer in Hinsicht auf Kosten und Aufwand überlegen sein.

Bei der Fokussierung auf die beiden genannten Aspekte kann durch die *Art der Umsetzung* der Zinsbesteuerung selbst eine *Angleichung der materiellen Steuerbelastung* nicht erreicht werden, denn im Mittelpunkt steht die *Annäherung der Erfassungsmaßnahmen*. Es wird also ein Steuergefälle in der Gemeinschaft (und gegenüber Drittstaaten) verbleiben, das vermutlich weiterhin einen Spielraum für Gestaltungen (aus Sicht der Anleger) und für den Wettbewerb um Kapitalanleger (aus Sicht der Mitgliedstaaten) bietet. Insofern sind die EU-Länder aufgefordert, mit *ihrem* Steuerrecht darauf in geeigneter Weise zu reagieren und gewissermaßen nationale Beiträge zu einer Annäherung der materiellen Belastung zu leisten.

- (2) Im Hinblick auf die Zeitachse dieser Anpassung ist zunächst auf die nach wie vor bestehende Unsicherheit bezüglich des Inkrafttretens der vorgesehenen Regelungen zu verweisen: Zunächst wird man für die erforderlichen nationalen Gesetzgebungsverfahren sowie für die praktische Umsetzung bei der Finanzverwaltung und bei den betroffenen Zahlstellen mindestens zwei Jahre kalkulieren müssen, was den vorgesehenen Zeitrahmen (2005–2011) verschieben wird. Entscheidend für den tatsächlichen Umsetzungs-Zeitpunkt wird jedoch sein, wann die Verhandlungen mit den Drittstaaten (erfolgreich) abgeschlossen sein werden. Zwar sind die Gespräche zwischen der EU einerseits, der Schweiz und anderen Drittstaaten (vgl. oben unter II.) Anfang März 2003 zunächst abgeschlossen worden. Dabei hat

Brüssel die Beschränkung der Amtshilfe durch diese Staaten (Informationsaustausch auf Anfrage) auf Steuerbetrug zunächst akzeptiert. Allerdings betrachtet die Schweiz das Zinssteuer-Abkommen nach wie vor als Bestandteil der sog. Bilateralen II, d. h., sie fixiert ein Junktim zwischen diesem Vertragswerk und dem noch von Bern und Brüssel zu verhandelnden Beitritt der Schweiz zum sog. Schenger Abkommen und zu dem Agreement für die Betrugsbekämpfung. Dazu kommt, dass der Vertragsentwurf mit der Schweiz Konsultationen über substanzielle Änderungen erst nach der Einführung des 35-prozentigen Steuersatzes ab 2011 und nicht ab 2007 vorsieht. Insofern besteht nach wie vor eine grundsätzliche Unsicherheit hinsichtlich der Zeitachse der Umsetzung.

- (3) Offene Fragen bestehen im Hinblick auf den räumlichen, den persönlichen und den sachlichen Anwendungsbereich der in Rede stehenden Eckwerte.

a) Der *räumliche* Anwendungsbereich<sup>66</sup>

Die räumliche Wirkung der Richtlinie erfordert eine Einigung mit jenen Drittstaaten, die in das Steuerregime eingebunden werden müssen, um Kapitalflucht aus dem EU-Raum zu verhindern. Im Mittelpunkt steht hier aus den oben (vgl. II.) erwähnten Gründen die Schweiz. Im Verhältnis zwischen Bern und Brüssel ist man sich insofern einig, als eine durch die Zahlstelle zu erhebende Quellensteuer auf Zinserträge natürlicher Personen mit Wohnsitz in einem EU-Land eingeführt werden soll. Darüber hinaus stellt die EU aber – wie erwähnt (vgl. oben II.) – die Forderung, dass die Schweiz sich in das OECD-Musterabkommen einbinden lassen soll,<sup>67</sup> das Amtshilfe nicht nur bei Steuerbetrug, sondern auch bei Steuerhinterziehung vorsieht.<sup>68</sup> Eine solche Regelung stünde im Widerspruch zum geltenden Schweizer Recht des Bankgeheimnisses, das – wie oben unter II. dargestellt – nur bei Verdacht des Steuerbetrugs aufgehoben werden kann.<sup>69</sup> Die

---

<sup>66</sup> Vgl. zu den grundsätzlichen Aspekten der räumlichen Dimension der Harmonisierung: John A. Jones: Flows of Capital between the EU and third Countries and the Consequences of Disharmony in European International Tax Law, in: EC Tax Review, Jg. 1998, S. 95–104.

<sup>67</sup> „... to press for the exchange of information as the EU ultimate objective ...“ (Council of the European Union: Outcome of Proceedings of the ECOFIN Council 21. 1.2003, a. a. O., Annex, S. 3).

<sup>68</sup> Vgl. OECD: Agreement on Exchange of Information on Tax Matters, a. a. O.

<sup>69</sup> Vgl. Zinsbesteuerung in einer heiklen Phase, in: Neue Zürcher Zeitung vom 18.2.2003, S. 15.

Schweiz beruft sich zum einen auf das „Prinzip der doppelten Strafbarkeit“. Dies sieht eine gegenseitige Amtshilfe bei einem betrügerischen Verhalten nur dann vor, wenn es in bilateraler Sicht in *beiden* Staaten als Steuervergehen gilt. Zum anderen verweist man in der Alpenrepublik darauf, dass die jüngsten Revisionen der DBAs zwischen der Schweiz und Deutschland<sup>70</sup> als auch zwischen der Schweiz und den USA<sup>71</sup> diesen Grundsatz akzeptiert hätten. Die Schweiz hat bislang unter Verweis auf ihr Rechtssystem die OECD-Verständigung – ebenso wie Luxemburg – nicht mitgetragen. An der Schweizer Haltung hängt sowohl die Geltung der Richtlinie für andere wichtige Drittstaaten (Liechtenstein, Monaco, Andorra, San Marino) als auch das weitere Verhalten von Luxemburg, Österreich und Belgien. Für diese Länder ist die Einführung von Kontrollmitteilungen erst (und nur) dann vorgesehen, wenn die Schweiz, die USA und andere Drittstaaten einen uneingeschränkten und automatischen Informationsaustausch nach OECD-Muster akzeptiert haben. Insofern ist für den räumlichen Anwendungsbereich der EU-Richtlinie nach wie vor ein doppeltes Kriterium zu erfüllen: Zum einen der Beitritt der Schweiz, der USA und der anderen Drittstaaten (Liechtenstein, Monaco, Andorra, San Marino) zu diesem Modell auf vertraglicher Basis (Art. 10, Abs. 2), zum anderen die Akzeptanz dieses Regelwerks durch Luxemburg, Österreich und Belgien. Letzteres setzt – wie oben dargestellt (vgl. II.) – voraus, dass in den weiteren Verhandlungen der EU mit der Schweiz möglichst bis Ende 2004 erreicht wird, dass die Drittstaaten einen Informationsaustausch auf Anfrage *auch* bei *Steuerhinterziehung* leisten und in *jedem* Fall sichergestellt ist, dass Zinserträge im Wohnsitzland des Anlegers besteuert werden.

Ein weiteres Hindernis für eine hinreichende räumliche Wirkung der Richtlinie stellt die Umsetzung des Prinzips der „Nicht-Diskriminierung“ dar. Dahinter steht folgender Sachverhalt: Wenn z. B. ein deutscher Anleger Zinserträge, die er in Luxemburg erzielt, in Deutschland ordnungsgemäß deklariert, soll er zu dem hier geltenden Satz – nach den jüngsten deutschen Plänen (vgl. unten VIII.) – mit einer Abgeltungssteuer von 25 % belastet wer-

---

<sup>70</sup> Vgl. Steuerabkommen Deutschland – Schweiz steht, in: Neue Zürcher Zeitung vom 21./22.12.2002, S. 10.

<sup>71</sup> Vgl. Art. 4 des „Mutual Agreement“ zwischen der Schweiz und den USA vom 23.1.2003.

den. Dies kann steuertechnisch durch eine Besteuerung in Deutschland oder durch eine Rückerstattung der Differenz zu der in Luxemburg bezahlten Steuer geschehen. Deklariert er dieses Einkommen nicht, bleibt es ab 2011 bei 35 % Steuerbelastung für die in Luxemburg erzielten Zinseinkünfte. Das Motiv dafür ist die Überlegung, dass für den Schutz durch das Bankgeheimnis eine Prämie gezahlt werden soll. Dasselbe Prinzip soll aus EU-Sicht auch die Schweiz anwenden. Die Eidgenossen wollen dagegen durchsetzen, auch bei einer Nichtdeklaration maximal den im Wohnsitzland des Anlegers geltenden Satz anzuwenden, falls dieser unter 35 % liegt. Auch daraus wird deutlich, dass die Schweiz – und damit auch deren „Geleitzug“, nämlich Liechtenstein, Monaco, Andorra und San Marino – der Schlüssel für eine hinreichende räumliche Reichweite der Richtlinie sind.

Gegenüber den USA begnügt sich die EU mit der vertraglichen Formalisierung des bestehenden Informationsaustauschs auf Anfrage.<sup>72</sup> Die abhängigen und assoziierten Gebiete der EU-Staaten (Kanalinseln, Isle of Man, Niederländische Antillen, Martinique, Guadeloupe, Bahamas, Bermudas) sollen entweder den automatischen Informationsaustausch oder das Quellensteuermodell, das Luxemburg, Belgien und Österreich zugebilligt wurde, anwenden.

#### b) Der *persönliche* Anwendungsbereich

Die Richtlinie erfasst natürliche Personen, die in einem EU-Staat (steuerlich) ansässig sind und die Zinseinnahmen in einem anderen Mitgliedstaat erzielen. Auf Zinsen, die an juristische Personen oder vergleichbare Gesellschaften gezahlt werden, ist eine Belastung nicht vorgesehen. Allerdings sollen auch Zinszahlungen erfasst werden, die über natürliche Personen weitergeleitet werden. Dabei bleibt aber offen, ob und inwieweit sog. „Trusts“ belastet werden, die insbesondere in der Schweiz und in Großbritannien eine Rolle spielen und bei denen der Zugriff auf die Zinseinkünfte des *einzelnen* Steuerpflichtigen bislang nicht möglich ist.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union: Entwurf der Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Rechtshilfe, 82 95/1/03 REV 1 vom 2.5.2003, Art. 3 u. 4.

<sup>73</sup> „The definition of a residual entity is far from clear as the Directive only defines what is not a residual entity ... This gives rise to questions such as are interest payments to trust, partnerships or charities caught. There are some significant difficulties in this area and the high possibility that Member States will

Für die Feststellung der Identität und des Wohnsitzes des endberechtigten Zinsempfängers („Beneficial Owner“) enthalten die Eckwerte einige grundsätzliche Regelungen, die nach bestehenden und neuen Kundenbeziehungen differenziert sind und sich im Wesentlichen an den üblichen „Know-Your-Customer“-Regelungen (z. B. im deutschen Recht § 154 AO bzw. die Vorschriften zur Verhinderung der Geldwäsche) orientieren (Art. 3). Insoweit wurde auf praktische Bedürfnisse jener Stellen Rücksicht genommen, die zu Kontrollmeldungen bzw. zum Quellensteuereinbehalt verpflichtet werden.

c) Der *sachliche* Anwendungsbereich

In der Richtlinie werden als „Zinsen“ die in der Abb. 1 aufgeführten Einnahmen aus Kapitalvermögen behandelt. Dabei bleibt offen, ob tatsächlich alle Wertpapiere erfasst werden, die als Kursdifferenzpapiere i. S. des § 20 Abs. 2, S. 1 Nr. 4 Buchst. a–d EStG gelten. Offensichtlich sollen hier jene Finanzinnovationen erfasst werden, bei denen aufgelaufene oder kapitalisierte Zinsen bei Verkauf, Rückzahlung oder Einlösung realisiert werden.

Ein weiteres „Schlupfloch“ können die Fonds sein: Erträge aus Aktienfonds werden offensichtlich überhaupt nicht erfasst. Bei gemischten Fonds hat das in diesem Geschäft gut positionierte Luxemburg durchgesetzt, dass der Anteil der Festverzinslichen mit 40 % relativ hoch sein muss, ehe die Belastung einsetzt.

Für umlauffähige Wertpapiere, die vor dem 1.3.2001 genehmigt oder in Umlauf gegeben worden sind, gilt bis zum Ablauf der Übergangsphase eine Besitzstandsklausel, die diese Titel von der Anwendung der Eckwerte ausnimmt. Unter diese Ausnahme sollen auch alle vor dem entsprechenden Stichtag vorgenommenen Aufstockungen und begebenen Anleihen fallen.

Diese Besitzstandsklausel – ursprünglich von Großbritannien nur für sog. Eurobonds<sup>74</sup> gefordert, jetzt aber umfassend für alle umlauffähigen Wertpapiere geschaffen – ist ein typischer politischer Kompromiss, weil eine weitergehende „Bereinigung der Vergan-

---

take different views.“ (Price Waterhouse/Coopers: Savings Directive: Short on Detail, Long on Complexity, Financial Services Bulletin vom 5.2.2003, S. 2.)

<sup>74</sup> Bei der Diskussion über den Richtlinienentwurf von 1998 war darauf verwiesen worden, dass im Eurobond-Markt i. d. R. eine „Gross-up“-Klausel zur Anwendung kommt, in der sich der Schuldner verpflichtet, eine neu eingeführte Quellensteuer zu zahlen oder die Anleihe vorzeitig zum Nennwert zurückzunehmen.

- Zinsen für Forderungen jeder Art, auch soweit sie grundpfandrechtlich gesichert oder mit Gewinnbeteiligung ausgestattet sind, insbesondere Einkünfte aus öffentlichen Anleihen und aus Obligationen, einschließlich der damit verbundenen Aufgelder und der Gewinne aus Losanteilen. Nicht dagegen Verspätungszuschläge.
- Aufgelaufene Zinsen für zuvor genannte Anlagen
- Zinsen auf thesaurierende Anlagen
- Einkünfte aus Fonds i.S.d. Investment-Richtlinie, die ausschließlich aus verzinslichen Anlagen stammen (z. B. Rentenfonds)
- Einkünfte aus den vorgenannten Investmentfonds, soweit diesen Einkünften Forderungen zuzurechnen sind (Gemischte Fonds)
- Einkünfte aus vorgenannten thesaurierenden Fonds, die mehr als 40 % ihres Sondervermögens in verzinslichen Titeln anlegen.

*Abb. 1: Der Zinsbegriff der Richtlinie (Art. 6)*

genheit“ offenbar nicht konsensfähig war. Diese wäre bei der Einführung von steuerlich auch rückwirkenden Erfassungsmaßnahmen notwendig gewesen, wenn man fiskalisch und kapitalmarktpolitisch unerwünschte Ausweichreaktionen der betroffenen Anlegerkreise verhindern will.

- (4) Die effektive und wettbewerbsneutrale Besteuerung der privaten Zinseinkünfte soll langfristig ausschließlich durch ein automatisches Auskunftssystem sichergestellt werden. Alle Zinszahlungen an einen „effektiven Empfänger“ in einem anderen Mitgliedstaat sollen erfasst und die erhobenen Informationen an die Finanzbehörden dieses Mitgliedstaats weitergeleitet werden.

Zur Erhebung der notwendigen Informationen werden jene Zahlstellen herangezogen, die im Anwendungsbereich des EU-Vertrages ihren Sitz haben. Diese sollen durch die nationalen Gesetzgeber dazu ermächtigt und verpflichtet werden, den wirtschaftlichen Eigentümer der Anlage und dessen Wohnsitz festzustellen. Bei bestehenden vertraglichen Beziehungen sollen hierfür weitestgehend die auf-

grund der Geldwäscherichtlinie bereits erhobenen Informationen weiterverwendet werden. Bei neu begründeten Vertragsverhältnissen hat die Zahlstelle die notwendigen Informationen i. d. R. anhand von Ausweispapieren zu erheben. Festgelegt sind insbesondere die zur Identifizierung des Steuerpflichtigen notwendigen Angaben sowie die Bezeichnung der Zahlstelle und die Angabe von Konto- bzw. Wertpapier-Kenn-Nummer, die Angabe des Zinsbetrages und die bei Veräußerung oder Rückgabe thesaurierender Anlagen festgesetzten Ersatzbeträge.

Die so gewonnenen Daten sollen automatisch, mindestens einmal jährlich und spätestens 6 Monate nach dem Ende des Steuerjahres, von der Zahlstelle an die zuständigen Behörden des jeweiligen Mitgliedstaates (Sitzstaat der Zahlstelle) weitergeleitet werden. Zu übermitteln sind dabei die Informationen über Identität und Wohnsitz des Anlegers, Name und Anschrift der Zahlstelle, Kontonummern und Angaben zur Zinszahlung. Die Behörden am Sitz der Zahlstelle sollen die an sie übermittelten Informationen schließlich jeweils an die zuständigen Behörden des Mitgliedstaates weitergeben, in dem der Anleger ansässig ist, wo sie mit seinen Angaben in der Steuererklärung verglichen werden können.

- (5) Das *Zahlstellenprinzip*, das gegenüber der Alternative des Steuerabzugs durch den Schuldner der Kapitalerträge wesentliche Vorteile hat, wurde aus dem Konzept des Richtlinienvorschlags von 1998 übernommen.

Den Zahlstellen (Art. 4) kommt in mehrfacher Hinsicht eine *Schlüsselfunktion* zu. Soweit es um die Frage grenzüberschreitender Zinszahlungen geht, ist ihr *Sitz* und nicht der des Schuldners maßgeblich. Sie sind nach dem Informationsmodell zur Informationserhebung und nach dem Quellensteuermodell zum Steuerabzug verpflichtet. Als Zahlstelle definiert ist dabei im Prinzip jene Stelle, die dem wirtschaftlichen Eigentümer die Zinsen auszahlt oder zu seinen unmittelbaren Gunsten einnimmt. Zahlstelle und Schuldner können identisch sein. Die Anknüpfung an die Zahlstelle stellt den einzig sinnvollen Ansatz dar, entsprechend der Intention der Richtlinie eine effektive Steuererhebung sicherzustellen. Bei einer Anknüpfung an den Schuldner könnten automatische Kontrollmitteilungen bzw. der Quellenabzug leicht umgangen werden, indem das Kapital bei der europäischen Filiale einer Bank angelegt wird, die ihre Hauptniederlassung außerhalb der EU hat. Für die Anknüpfung an die Zahlstelle spricht auch, dass diese besser in der Lage ist zu prä-

fen, ob der Zinsempfänger eine natürliche Person ist und wo dieser ansässig ist. Es bleibt allerdings die Möglichkeit, die Zahlstelle an einen Bankplatz zu verlegen, der sich nicht dem OECD-Musterabkommen unterworfen hat. Dies gilt insbesondere für Singapur, dessen Bankgeheimnis noch strenger als das der Schweiz ist und nur bei Drogendelikten seine Schutzwirkung verliert.<sup>75</sup>

- (6) Für die Dauer von 7 Jahren ab In-Kraft-Treten der Richtlinie sollen – wie erwähnt – Belgien, Luxemburg und Österreich anstelle des Informationsmodells ein Quellensteuersystem anwenden dürfen. Während dieser Übergangsphase erhalten sie zwar bereits die in den anderen Mitgliedstaaten erhobenen Informationen, müssen aber selbst keine Auskünfte erteilen. Der Mindestquellensteuersatz soll – wie erwähnt (vgl. oben II.) – von 15 % ab 2005 über 20 % ab 2008 schließlich 35 % ab 2011 betragen. Die Quellensteuer ist entgegen ihrer Bezeichnung nicht an der Quelle (= Zinsschuldner), sondern von der Zahlstelle einzubehalten.

Die Beträge, die Gegenstand der Kontrollmitteilungen sind bzw. die bei den einzelnen Ertragsarten als Bemessungsgrundlage für den Quellensteuerabzug in Betracht kommen, sind in der Abb. 2 zusammengefasst.

- (7) Der EU-Richtlinie sieht zwei Umsetzungsvarianten vor, um dem wirtschaftlichen Eigentümer die Befreiung vom Quellensteuerabzug zu ermöglichen, der in Luxemburg, Belgien und Österreich mindestens bis 2010 erfolgt. Danach können die Mitgliedstaaten einen Dispens von der Quellensteuer davon abhängig machen, dass der wirtschaftliche Eigentümer die Zahlstelle ausdrücklich zur Informationsweitergabe ermächtigt oder der Zahlstelle eine Bescheinigung der Finanzbehörden seines Wohnsitzstaates vorlegt, aus der hervorgeht, dass er diesen gegenüber das entsprechende Anlagekonto offen gelegt hat. Nach Art. 13 der Richtlinie soll dem Anleger eine Wahlmöglichkeit eingeräumt werden. Die drei in Betracht kommenden Länder müssen also bereits im Übergangszeitraum die für die Informationsweiterleitung erforderliche Infrastruktur aufbauen.
- (8) Im Gegensatz zum Entwurf der Kommission von 1998 soll das Recht der Mitgliedstaaten zur Erhebung weiterer Quellensteuern auf Zin-

---

<sup>75</sup> Vgl. Die neue Schweiz, in: Wirtschaftswoche vom 6.2.2003, S. 114–116, sowie Carlo Pinto: EU and OECD to Fight Harmful Tax Competition: Has the Right been undertaken?, in: Intertax, Jg. 1998, H. 12, S. 386–393.

| Zinsen/Anlageform                                                                                         | Gegenstand der Einkünfte                                                  | Quellensteuer-Bemessungsgrundlage                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anlagen mit Zinszahlungen                                                                                 | Höhe der Zinserträge                                                      | Höhe der Zinserträge                                                                                |
| Erträge aus ausschütten-den Investmentfonds                                                               |                                                                           |                                                                                                     |
| a) Fonds mit ausschließlich verzinslichen Anlagen                                                         | Ausgeschütteter Gesamtbetrag                                              | Ausgeschütteter Gesamtbetrag                                                                        |
| b) Gemischte Fonds                                                                                        | Ausgeschütteter Zinsanteil oder Gesamtbetrag                              | Ausgeschütteter Zinsanteil oder Gesamtbetrag                                                        |
| Einkünfte aus thesaurierenden Anlageformen (z. B. aufgelaufene Zinsen, Kuponstripping, Nullkuponanleihen) | Gesamtbetrag der Einnahmen bei Veräußerung oder Fälligkeit der Anlage     | Höhe der thesaurierten Zinsen oder gesamte Einnahmen bei Veräußerung oder Fälligkeit der Anlage     |
| Einkünfte aus thesaurierenden Fonds mit mehr als 40 %-Anteil an Zinsiteln                                 | Gesamtbetrag der Einnahmen bei Veräußerung oder Rückgabe der Fondsanteile | Höhe der thesaurierten Zinsen oder gesamte Einnahmen bei Veräußerung oder Rückgabe der Fondsanteile |

Abb. 2: Einkünfte/Bemessungsgrundlagen für QuSt

sen unberührt bleiben. Aus Sicht Deutschlands ist in den DBAs mit Belgien und Österreich die Erhebung einer deutschen Quellensteuer auf die in diesen Staaten von Steuerinländern erzielten Zinseinkünfte jedenfalls nicht ausgeschlossen. Zinseinkünfte aus beiden Ländern können daher in Zukunft sowohl der schon bisher geltenden als auch der nach den Eckwerten in diesen Ländern für einen Übergangszeitraum erhobenen Quellensteuer unterliegen. Entsprechend dem angestrebten Wohnsitzlandprinzip ist jedoch die im Ausland erhobene Quellensteuer im Wohnsitzland voll anrechnungs- und erstattungsfähig. Um Doppelbesteuerungseffekte, die gleichwohl aus einem Anrechnungshöchstbetrag im Hinblick auf weitere Quellensteuern resultieren können, zu vermeiden, legen die Eckwerte auch das Verhältnis zur Anrechnung anderer Quellensteuern fest. Danach sind zuerst die nach dem Recht der DBA erhobenen Quellensteuern

auf die Steuerschuld des effektiven Empfängers anzurechnen, anschließend werden aufgrund der Zinsrichtlinie einbehaltene Quellensteuern berücksichtigt und, soweit die anrechenbare Steuerschuld nicht ausreicht, erstattet.

Die vorgesehene Aufteilung der Einnahmen aus der Quellensteuer von 75 % für den Wohnsitzstaat und 25 % für den Quellenstaat beruht auf der bisher zwischen den Mitgliedstaaten üblichen Aufteilungsregel, nach der die Besteuerung der Zinsen im Ansässigkeitsstaat erfolgt. Dass dennoch 25 % der Einnahmen an den Quellenstaat fließen, kann im Sinne eines Entgelts für die Erhebung der Steuern oder als Zugeständnis an die wirtschaftlichen Verlierer der Harmonisierungsmaßnahmen aufgefasst werden.

### VIII.

- (1) Die Richtlinie wirft die Frage auf, welche Anpassungsnotwendigkeiten auf den deutschen Gesetzgeber zukommen. Mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Zinsbesteuerung und zur Förderung der Steuerehrlichkeit (Zinsabgeltungsteuergesetz – ZinsAbG)“ vom 17.3.2003 hatte die Bundesregierung einen ersten Schritt gesetzt, um die Erfassung der Zinseinkünfte in Deutschland an dem künftigen Korridor einer europäischen Lösung zu orientieren.<sup>76</sup> Im Zusammenhang mit der Diskussion über die sog. „Agenda 2010“ hatte sie dieses Vorhaben jedoch zunächst zurückgestellt und dabei einen umfassenderen Ansatz der steuerlichen Belastung von Kapitaleinkünften noch in dieser Legislaturperiode in Aussicht gestellt.<sup>77</sup> Offensichtlich hat aber die EU-Richtlinie für die Zinsbesteuerung auch den deutschen Gesetzgeber veranlasst, das ursprüngliche Konzept zügiger umzusetzen. Mit dem „Entwurf einer Verordnung über die Umsetzung der Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen“ vom 25.7.2003 soll durch einen neuen § 45 d Abs. 3 EStG eine Ermächtigungsgrund-

---

<sup>76</sup> Die Abgeltungssteuer steht den Eckwerten der EU-Richtlinie nicht entgegen, da sie rein inländische Sachverhalte betrifft. (Vgl. Dieter Birk: Zur Vereinbarkeit einer Abgeltungssteuer mit dem europäischen Recht, in: Gerhard Schick (Hrsg.): *Veranlagung – Abgeltung – Steuerfreiheit. Besteuerung von Kapitalerträgen im Rechtsstaat*, Frankfurt/M. (Stiftung Marktwirtschaft – Frankfurter Institut) 2003, S. 23–29, S. 28.)

<sup>77</sup> Vgl. Erklärung des Chefs des Bundeskanzleramts, Staatssekretär *Steinmeier* vom 2.6.2003.

lage für eine entsprechende Transformation in deutsches Recht durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates geschaffen werden. Diese Gesetzesänderung soll in den „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Steuerehrlichkeit“ (vgl. dazu S. 349) eingefügt werden.

Der bisherige Ansatz für eine Abgeltungssteuer selbst ist durch folgende Eckwerte gekennzeichnet:

- Es wird voraussichtlich mit Wirkung zum 1.1.2005 eine Abgeltungssteuer auf private Zinseinkünfte in Höhe von 25 % erhoben. Damit wird der bisherige Zinsabschlag i.H. von 30 bzw. i.H. von 35 für Tafelgeschäfte in eine Quellensteuer mit Abgeltungswirkung umgewandelt. Diese Belastung ist definitiv, und künftig wird von einer Erfassung dieser Einkunftsart mit dem persönlichen Einkommensteuersatz von bis zu 48,5 % abgesehen. Damit folgt Deutschland dem Vorbild Österreichs und einiger skandinavischer Länder (vgl. oben IV.) insofern, als nunmehr auch der Weg eines dualen Systems der Einkommensbesteuerung (Schedulensteuer) eingeschlagen wird.
- Für die Zinsabgeltungssteuer wird am System des Abzugs durch die auszahlende Stelle festgehalten. Einbezogen sind also diejenigen Kapitalerträge, die gegenwärtig vom Zinsabschlag erfasst werden (inländische Zinserträge, die im Inland ausgezahlt werden, vereinnahmte Stückzinsen und Erträge aus Finanzinnovationen).
- Das Freistellungsverfahren bleibt wie bisher erhalten, d. h., Sparer-Freibetrag und Werbungskosten-Pauschbetrag werden ebenso wie negative Stückzinsen bereits im Abzugsverfahren berücksichtigt.
- Für den Zeitpunkt des Steuerabzugs, die Anmeldung und Abführung der Zinsabgeltungssteuer bleibt es ebenfalls bei den für den Zinsabschlag geltenden Regelungen. Mit dem Steuerabzug tritt grundsätzlich Abgeltungswirkung ein, sodass die Zinsen nicht in die Einkommensteuerfestsetzung einfließen.
- § 45 e Abs. 2 EStG-E eröffnet die Möglichkeit, Zinsen, die im Ausland zugeflossen sind und daher nicht dem Steuerabzug durch ein Kreditinstitut unterlegen haben, in den Abgeltungssteuersatz einzubeziehen. Hierzu wird eine spezielle Veranlagung eingeführt (§ 45 e Abs. 2 i. V.m. § 32 c Abs. 1 EStG-E).

- Alternativ zur Besteuerung im Abgeltungsverfahren hat der Steuerpflichtige ein Wahlrecht, die Zinserträge in die Veranlagung nach den allgemeinen steuerlichen Vorschriften einzubeziehen (§ 45 e Abs. 3 i. V.m. § 32 c Abs. 2 EStG-E). Dies ermöglicht einem Steuerpflichtigen, dessen Gesamtbelastung unter dem Abgeltungssatz liegt, die Kapitaleinkünfte mit seinem individuellen Steuersersatz zu versteuern. Ein anderer Anwendungsfall sind z. B. hohe Werbungskosten, die nur im allgemeinen Veranlagungsverfahren geltend gemacht werden können. Das Wahlrecht kann nur für *sämtliche* Kapitalerträge einheitlich ausgeübt werden.
  - Das Finanzamt nimmt eine sog. „Günstigerprüfung“ vor: Wenn die Veranlagung nach den allgemeinen Vorschriften ungünstiger ist, gilt der Antrag auf Veranlagung nach den allgemeinen Vorschriften als nicht gestellt.
- (2) Weiterhin ist mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Steuerehrlichkeit“ vom 18.6.2003 eine einmalige und lediglich einjährige „Brücke zur Steuerehrlichkeit“ vorgesehen, die auf folgenden Pfeilern ruhen soll:
- Wer in der Vergangenheit Steuern verkürzt hat, soll durch Abgabe einer strafbefreienden Erklärung und Entrichtung einer pauschalen Abgabe Strafbefreiung oder Befreiung von Geldbußen erlangen können.
  - Die Straf- und Bußgeldbefreiung wird bei Steuerhinterziehung oder leichtfertiger Steuerverkürzung (§§ 370, 370 a und 378 AO) und damit verbundener Nichtentrichtung von Beiträgen zur Sozialversicherung (§ 266 a StGB) gewährt. Sie gilt nicht nur bei Hinterziehung von Zinsen, sondern auch bei nicht versteuerten Einnahmen aus anderen Einkunftsarten („Schwarzgeld“).
  - In einer sog. strafbefreienden Erklärung muss hierfür die Summe der nach dem 31.12.1992 und vor dem 1.1.2002 zugeflossenen Einnahmen angegeben werden, die zu Unrecht nicht der Besteuerung zugrunde gelegt wurden.
  - Die pauschale Abgabe soll 25 % der bislang nicht versteuerten Einnahmen betragen, wenn die strafbefreiende Erklärung bis zum 31.12.2004 erfolgt. Für die „Nachlaufzeit“ bis zum 31.3.2005 wird ein Pauschal-Satz von 35 % gelten. Hinsichtlich der Bemessungsgrundlage wird differenziert: Einkünfte, die der Einkommensteuer

oder Körperschaftsteuer unterliegen, sind nur zu 60 % zu berücksichtigen, gewerbesteuerliche Einkünfte sind mit 10 % anzusetzen. Auch bei der Umsatzsteuer (30 % des Steuerbetrags), der Vermögensteuer (bis 1996) und bei der Erbschaftsteuer (20 % der steuerpflichtigen Einkünfte) gelten besondere Regelungen.

- Mit der Zahlung der Abgabe sollen alle entstandenen, aber noch nicht festgesetzten Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis erlöschen, soweit die strafbefreiende Erklärung sich auf diese Ansprüche bezieht.<sup>78</sup>

## IX.

- (1) Die deutsche Initiative konzentriert sich darauf, den bisherigen Zinsabschlag, der lediglich eine Vorauszahlung auf die Einkommensteuer darstellte, in eine Quellensteuer mit abgeltender Wirkung bzw. in eine Tarifbegrenzung von 25 % umzuwandeln. Dies ist insofern schlüssig, als der Ansatz die verfassungsrechtlich geforderte Verifikation der Zinsbesteuerung erfüllt; das Bundesverfassungsgericht selbst hat diese Form der Besteuerung von Kapitalerträgen im sog. „Zinsurteil“<sup>79</sup> als verfassungskonforme Lösung aufgezeigt.

Dieses Konzept antizipiert die Eckwerte der EU-Richtlinie. Gleichwohl zeichnet sich bereits heute ein weiterer Handlungsbedarf auch für den nationalen Gesetzgeber ab, wenn zu einem späteren Zeitpunkt die EU-Richtlinie in deutsches Steuerrecht umgesetzt werden soll.

- (2) Im Wesentlichen wird es dabei um folgende Fragen gehen:

### a) Harmonisierung der sachlichen Steuerpflicht:

- Vergleicht man unter diesem Aspekt den Zinsbegriff im (deutschen) Entwurf zum „Zinsabschlagsgesetz“ und den EU-Richtlinienentwurf (vgl. Abb. 3), so ergeben sich *Abweichungen* bei der *Erfassung der Erträge aus Wandelanleihen, Gewinnobligationen und Investmentfonds*.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Im Regelfall werden die Zinseinkünfte identifizierter Steuerflüchtlinge über 10 Jahre nachversteuert; eine Belastung, die einschließlich der Zinsen auf das hinterzogene Kapital dieses häufig aufzehrt.

<sup>79</sup> Vgl. BVerfG vom 27.6.1991, BVerfGE 84, 239 (282).

<sup>80</sup> Diese werden möglicherweise im Rahmen des geplanten Investmentsteuergesetzes der Zinsabgeltung unterworfen (vgl. Besteuerung von Investmentfonds wird geändert, in: Handelsblatt vom 28./29.3.2003, S. 35).

|                                              | ZinsAbG | EU-Zinsricht-<br>linien-Entwurf |
|----------------------------------------------|---------|---------------------------------|
| Dividenden                                   | –       | –                               |
| Aktienähnliche Genussrechte                  | –       | –                               |
| Wandelanleihen                               | –       | ✓                               |
| Gewinnobligationen                           | –       | ✓                               |
| Rentenähnliche Genussrechte                  | ✓       | ✓                               |
| Sonstige Kapitalforderungen jeder Art        | ✓       | ✓                               |
| Stückzinsen                                  | ✓       | ✓                               |
| Finanzinnovationen<br>(Kursdifferenzpapiere) | ✓       | Teilweise                       |
| Erträge aus Investmentfonds                  | –       | Teilweise                       |

Abb. 3: Gegenüberstellung Kapitalerträge i.S. der EU-Richtlinie und des ZinsAbG

- Sowohl im Hinblick auf eine systematische Erfassung der Kapitalerträge im nationalen als auch im gemeinschaftlichen Steuerrecht sollten neben den in Abb. 3 genannten Elementen auch die Erträge aus *rentenähnlichen Genussrechten* berücksichtigt werden. Dies würde zu einer Gleichstellung mit entsprechenden Auslandsanlagen führen, die heute dem Zinsabschlag und damit künftig der Abgeltungssteuer unterliegen. Da diese Erträge nicht von der Zahlstelle, sondern vom Schuldner der Kapitalerträge einbehalten werden, ließe sich das sowohl für die Banken als auch für die Finanzverwaltung aufwendige Erstattungsverfahren über das Bundesamt für Finanzen (Sammelantragsverfahren) vereinfachen, da dieses dann nur noch für Dividendenerträge in Betracht käme.
- Darüber hinaus sollten die im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Richtlinie notwendigen Neuregelungen als Gelegenheit verstanden werden, die Systematik der deutschen Besteuerung von Einkünften aus Kapitalvermögen generell auf den Prüfstand zu stellen, die durch Abb. 4 verdeutlicht wird: Die Diskussion über Aktienanleihen und Umtauschanleihen hat in der Vergangenheit beispielhaft die bestehende Rechtsun-

| Einnahme aus<br>Kapitalvermögen                                                                                  | Bisherige Regelung       |                                          | Geplante Regelung                                       |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------|
|                                                                                                                  | Ermittlung der Einkünfte | Steuersatz                               | Ermittlung der Einkünfte                                | Steuersatz |
| Gewinnanteile (Dividenden)<br>usw. (§ 20 Abs. 1 Nr. 1 EStG)                                                      | Einnahmen ./. WK         | 24,25 %<br>(Halbeinkünfte-<br>verfahren) | unverändert                                             |            |
| Zinsen als stiller Gesellschafter<br>an einem Handelsgewerbe<br>(§ 20 Abs. 1 Nr. 4 EStG)                         | Einnahmen ./. WK         | 48,5 %                                   | unverändert                                             |            |
| Zinsen aus Hypotheken und<br>Grundschulden<br>(§ 20 Abs. 1 Nr. 5 EStG)                                           | Einnahmen ./. WK         | 48,5 %                                   | unverändert                                             |            |
| Zinsen aus Sparanteilen einer<br>Versicherung auf den Erlebens-<br>und den Todesfall<br>(§ 20 Abs. 1 Nr. 6 EStG) | Einnahmen ./. WK         | 48,5 %                                   | unverändert                                             |            |
| Sonstige Sparzinsen<br>(§ 20 Abs. 1 Nr. 7 EStG)                                                                  | Einnahmen ./. WK         | 48,5 %                                   | Einnahmen ./. Stückzinsen ./.<br>Anteil WK-Pauschbetrag | 25 %       |

Abb. 4: Die unterschiedliche Besteuerung von Kapitalerträgen

sicherheit und fehlende Planbarkeit von Vermögensdispositionen auf diesem Gebiet verdeutlicht, sodass nunmehr eine eindeutige Beschreibung und Abgrenzung der Tatbestände der §§ 20 und 23 EStG in Angriff genommen werden sollte.

- Eine besondere Rolle kommt dabei der Besteuerung der Erträge aus *Finanzinnovationen* (§ 20 Abs. 2 Nr. 4 EStG) zu. Die Schwierigkeiten der steuerlichen Qualifizierung dieser Anlageinstrumente haben sich bereits im Rahmen des Zinsabschlags gezeigt,<sup>81</sup> konnten aber im Hinblick auf dessen Vorauszahlungs-Charakter und durch das Instrument der „Ersatzbemessungsgrundlage“ (Verzicht auf den Nachweis der Anschaffungskosten beim depotführenden Institut) in Höhe der pauschalen Belastung des Veräußerungserlöses im Rahmen gehalten werden. Sie werden jedoch bei einem abgeltenden Steuerabzug auf der Ebene der depotführenden Kreditinstitute deutlich zunehmen.<sup>82</sup> Die Formulierungen der EU-Richtlinie können so verstanden werden, dass aufgelaufene oder kapitalisierte Zinsen aus solchen Produkten erfasst werden, die bei Verkauf, Rückzahlung oder Einlösung realisiert werden. Es wird die Aufgabe weiterer Harmonisierungsschritte sein, hier zu umfassenden und definitiven Klarstellungen zu kommen.
- Gleiches gilt für die Einbeziehung von *Dividendenerträgen*. Hier wäre die in den EU-Staaten unterschiedliche steuerliche Vorbelastung auf der Ebene der Unternehmen durch eine definitive Körperschaftsteuer zu berücksichtigen,<sup>83</sup> sodass allenfalls partielle Einbeziehungen von Dividenden in die Bemessungsgrundlage in Betracht kämen.<sup>84</sup>

#### b) Harmonisierung der persönlichen Steuerpflicht

Wenn man sich an den Eckwerten der künftig umzusetzenden EU-Richtlinie orientiert, sind Erträge aus Kapitalanlagen in ei-

---

<sup>81</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Aufkommen und ökonomische Auswirkungen des steuerlichen Zinsabschlags, in: Monatsbericht Januar 1994, S. 45–58, S. 48 f.

<sup>82</sup> Vgl. Anton *Nachreiner*: Der Vorschlag für eine EU-Richtlinie zur Besteuerung von Zinserträgen und die Auswirkungen im Falle der Umsetzung, in: Deutsche Steuerzeitung, Jg. 1999, S. 486–495, S. 488.

<sup>83</sup> Vgl. Christoph *Spengel*: Internationale Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union, Baden-Baden 2003.

<sup>84</sup> Vgl. auch die diesbezüglichen Vorschläge der sog. Bareis-Kommission (Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Thesen der Einkommensteuer-Kommission, Bonn 1995, S. 55 ff.).

nen abgeltenden Steuerabzug einzubeziehen, die *natürlichen* Personen und nicht rechtsfähigen Personenzusammenschlüssen, insbesondere Personenunternehmen, zufließen. Dabei sind – wie erwähnt (vgl. VII.) – die Umgehungsmöglichkeiten durch „Trust“ schweizerischer oder britischer Prägung auszuschließen.

Demgegenüber besteht bei Ertragszahlungen an Kapitalgesellschaften kein Erfassungsdefizit, sodass sich ein Steuerabzug in diesen Fällen erübrigt. Strebt man allerdings eine Annäherung der steuerlichen Belastung von Personenunternehmen und Kapitalgesellschaften an, sind deren Erträge aus Kapitalanlagen (mit Ausnahme von Dividendenwerten) materiell einheitlich dem Abgeltungssteuersatz zu unterwerfen (vgl. auch unten IX.). Da Erträge aus Dividendenwerten, die an Kapitalgesellschaften gezahlt werden, steuerfrei sind, kommen diese auch nicht für den Einbezug in die Abgeltungsteuer in Betracht. Soweit Erträge aus Dividendenwerten an natürliche Personen und Personengesellschaften fließen, wäre wegen der Vorbelastung mit definitiver Körperschaftsteuer allenfalls ein partieller Einbezug in die Steuerpflicht zu rechtfertigen.<sup>85</sup>

- (3) Neben Angleichungen in der sachlichen und persönlichen Steuerpflicht muss bei der Umsetzung der Eckwerte der EU-Richtlinie in deutsches Recht ausländischen Fisci die Möglichkeit eingeräumt werden, die in Deutschland erzielten Zinseinkünfte von *Steuerausländern* nachzuvollziehen. In diesem Zusammenhang wird es darauf ankommen, dies nicht zum Anlass zu nehmen, ein solches System auch auf *Steuerinländer* auszudehnen. Diese Intention ist nunmehr – im Gegensatz zu früheren Ansätzen der Bundesregierung<sup>86</sup> – nicht mehr Gegenstand des Entwurfs zum Zinsabgeltungssteuergesetz. Gleichwohl sieht der erwähnte „Entwurf eines Gesetzes zur Steuerehrlichkeit“ in Art. 2 eine Ergänzung des § 93 AO vor, mit der die bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungs-Aufsicht aufgrund des 4. Finanzmarktförderungsgesetzes bestehende Evidenz über Konten- und Depotbestände bei Kreditinstituten nach § 24 c KWG der Steuerverwaltung zugänglich gemacht werden soll, auch um den individuellen Missbrauch von Sozialtransfers einzudämmen. Noch ei-

<sup>85</sup> Vgl. Peter Bareis: Eckwerte einer Abgeltungssteuer für Deutschland, in: Gerhard Schick (Hrsg.), a. a. O., S. 35–38, S. 37.

<sup>86</sup> Vgl. Zur Notwendigkeit von Kontrollmitteilungen im Rahmen der Besteuerung von Kapitalerträgen, Pressemitteilungen des Bundesfinanzministeriums vom 21.1.2003.

nen Schritt weiter in Richtung „Kontrollmitteilungen durch die Hintertür“ will der Gesetzgeber offensichtlich mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der steuerlichen Vorschriften 2003 – Steueränderungsgesetz 2003“ vom 18.7.2003 gehen, indem durch einen neuen § 24b EStG die Banken verpflichtet werden sollen, ihren Kunden eine umfassende Bescheinigung über Einkünfte aus Kapitalvermögen und privaten Veräußerungsgeschäften zu liefern.

Diesen Neigungen sollte nicht nachgegeben werden: Trotz einer Abgeltungssteuer Kontrollmitteilungen auch für Steuerinländer einzuführen, wäre mit der Zinsrichtlinie der EU nicht zu begründen. Für Steuerinländer sind Kontrollmitteilungen zur Besteuerung von Kapitalerträgen nicht notwendig.<sup>87</sup> Der Vorzug einer Abgeltungssteuer liegt gerade darin, dass mit der anonymen Erhebung an der Quelle die Steuerpflicht abgegolten ist. Insofern kann für die Steuerinländer das deutsche Bankgeheimnis<sup>88</sup> aufrechterhalten werden.

- (4) Es sei dahingestellt, ob es vertretbar ist, die Kreditwirtschaft damit zu belasten, Sozialschmarotzern das Handwerk zu legen. In jedem Fall schafft es Unsicherheit über die belastungspolitische Zukunft der Zinseinkünfte überhaupt und deren mögliche Verknüpfung mit anderen Tatbeständen außerhalb der Steuergesetzgebung. Damit würde letztlich auch das vorgesehene Amnestie-Angebot schwer kalkulierbar. Auch der mögliche Hinweis, eine einseitige – und insofern begrenzte – Aufhebung des § 30 a AO im Hinblick auf die im Inland erzielten Zinseinkünfte von Steuerausländern sei mit dem europäischen Primärrecht nicht vereinbar, überzeugt nicht. Diese Bewertung wäre nur dann zutreffend, wenn das allgemeine Diskriminierungsverbot nach Art. 12 EG-Vertrag verletzt würde, weil Zinsempfänger mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat im Vergleich zu inländischen Empfängern hinsichtlich der Erfassungsintensität (lückenlose Informationsübermittlung) benachteiligt würden. Dies ist

---

<sup>87</sup> Vgl. Franz W. Wagner: Die Integration einer Abgeltungssteuer in das Steuersystem – Ökonomische Analyse der Kapitaleinkommensbesteuerung in Deutschland und in der EU, in: Der Betrieb, Jg. 1999, S. 1520–1528; Jürgen Donges u. a. (Hrsg.): Die Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen, Frankfurt/M. 2000; Lorenz Jarass: Zinsbesteuerung in Europa – Möglichkeiten einer Abgeltungssteuer in Deutschland, in: Internationales Steuerrecht, Jg. 2002, H. 2, S. 46–50; Anton R. Götzberger: Neue Zinsbesteuerung und Steueramnestie, Herne 2003.

<sup>88</sup> Vgl. z.B. Carolin Junker: Aktuelle Rechtsfragen zum Bankgeheimnis und zur Bankauskunft, in: Deutsches Steuerrecht, Jg. 1996, S. 224–237; Henning Rüh: Zum sog. steuerlichen Bankgeheimnis – 50 Jahre Bankenerlass und § 30 a AO, in: Deutsche Steuerzeitung, a. a. O.

deshalb nicht der Fall, weil es jedem Mitgliedstaat aus europarechtlicher Sicht freisteht, wie er die Zinseinkünfte der Steuerinländer in seinem Hoheitsgebiet erfassen möchte. Deshalb wird man bereits bezweifeln müssen, dass in einer Informationsweitergabe an das Ausland, die durch die EU-Richtlinie erzwungen wird und für die es aufgrund der im Inland bestehenden Abgeltungssteuer keine Notwendigkeit gibt, eine Diskriminierung liegt. Unabhängig davon wäre aber die Schlechterstellung europarechtlich gerechtfertigt, da sie auf unterschiedlichen rechtlichen Ausgangslagen beruht. Der Wohnsitzstaat hat keine rechtliche Möglichkeit, eigenständige hoheitliche Maßnahmen zu ergreifen, um die steuerliche Erfassung ausländischer Zinseinkünfte sicherzustellen. Er ist auf die Informationsübermittlung durch den Quellenstaat angewiesen. Der rechtfertigende Grund wäre also die Sicherung des Steueranspruchs des Wohnsitzstaates, die ja gerade durch die EU-Richtlinie erreicht werden soll.<sup>89</sup>

- (5) Die Attraktivität des Weges über die „Brücke zur Steuerehrlichkeit“ ist durch die Diskussion über die Wiedereinführung der Vermögensteuer nicht gerade gesteigert worden. Inwieweit die vorgesehene Steueramnestie unabhängig davon Bedeutung erlangt, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Zunächst ist darauf zu verweisen, dass der Gesetzentwurf zum deutschen Zinsabschlag bei der Tarifbegrenzung – im Gegensatz zu den EU-Eckwerten – nicht die im Ausland erhobene Quellensteuer berücksichtigt, sodass es zu Doppelbelastungen bei Zinseinkommen aus jenen Ländern kommt, die zumindest bis 2010 noch eine Quellensteuer erheben können. Beispiel: Wenn Belgien ab 2004 gemäß den EU-Eckwerten eine Quellensteuer von 15 % erhebt, würden Zinseinkünfte aus Belgien in Deutschland mit 40 % (15 % + 25 % Zinsabschlag) belastet. Dies wird eher retardierend wirken.
- (6) Hinsichtlich des beabsichtigten Steuerdispens ist einerseits zu begrüßen, dass die strafrechtlichen Konsequenzen einer Selbstanzeige im Hinblick auf die Normen des § 370 a AO eindeutig auf Fälle organisierter Kriminalität eingegrenzt werden sollen. Andernfalls würde der Fiskus bei allen größeren ausländischen Kapitalvermögen steuerdeliktische Wiederholungs-Absichten unterstellen und wegen entsprechender strafrechtlicher Konsequenzen damit diesen Weg na-

---

<sup>89</sup> Vgl. Renate *Erhardt-Rauch* u. Dieter *Rauch*: Ist der Schutz von Bankkunden nach § 30 a AO auch künftig noch haltbar? Neue Wege bei der europäischen Zinsbesteuerung, in: *Deutsches Steuerrecht*, Jg. 2002, S. 57–64, S. 60.

hezu unpassierbar machen können. Andererseits muss sichergestellt werden, dass die Amnestie auf Schwarzgeld aus Steuerhinterziehung beschränkt wird und nicht Erträge aus anderen (strafrechtlichen) Delikten begünstigt. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass Daten nur auf Ersuchen der Strafverfolgungsbehörden übermittelt und nicht zu Beweis Zwecken verwertet werden dürfen. Die Befürchtung eines derartigen Missbrauchs sowie die Tatsache, dass die Amnestie bereits zum 1.1.2004, die Abgeltungssteuer aber erst zum 1.1.2005 in Kraft treten soll, lassen nach Ankündigung der so genannten Unions-Länder eine schnelle politische Einigung im Bundesrat nicht erwarten.

Mit Blick auf die intendierte „Zurückholung“ von Vermögen ist wegen des zunächst bestehenden Gefälles der Steuersätze Skepsis angebracht:<sup>90</sup> Die Differenz zwischen einem Steuersatz von 35 % der Länder, welche die Einführung von Kontrollmitteilungen möglichst lang hinausschieben wollen (Luxemburg, Belgien und Österreich), einerseits und dem in Deutschland geplanten Satz von 25 % andererseits tritt erst 2010 ein und hindert die rasche Repatriierung von undeklariertem Auslandskapital. Um das Verfahren zu beschleunigen, wäre ein niedrigerer Satz angezeigt. Ein Satz von 20 % würde schon 2007 eine Auslandsanlage von Festverzinslichen unattraktiv gestalten, einer von 15 % schon in 2004. In diesem Zusammenhang wird auf die Rückführungs-Initiative der italienischen Regierung verwiesen, die unter dem Titel „Scudo Fiscale 2“ italienischen natürlichen Personen und Kapitalgesellschaften ermöglicht, gegen eine Poenale von 4 % des Kapitals Steuer-Amnestie zu erhalten.<sup>91</sup>

Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass mit weiteren Absenkungen des Satzes die regressiven Belastungswirkungen des Zinsabschlags<sup>92</sup> noch verstärkt würden. Daneben ist die steuerpolitische Güterabwägung auch in anderer Hinsicht, nämlich mit Blick auf die Unternehmensbesteuerung, zu vollziehen.

---

<sup>90</sup> Vgl. Hans *Flick* u. Jörg *Dietrich*: Nachsicht für eine verpfuschte Vergangenheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.4.2003, S. 13.

<sup>91</sup> Vgl. „Die Brücke zur Steuerehrlichkeit“ – Einige Gedanken zur Erfolgsaussicht, in: Wirtschaftsdienst der ING-BHF-Bank vom 1.3.2003, sowie insbesondere zu den Erfahrungen mit Steueramnestien in Italien Lars P. *Feld*: Rückführung von Fluchtkapital als Voraussetzung für den fiskalischen Erfolg einer Abgeltungssteuer, in: Gerhard Schick (Hrsg.): a. a. O., S. 43–53.

<sup>92</sup> Vgl. Lothar *Schemmel*: Zur Reform der Zinsbesteuerung, Wiesbaden 1999, S. 42 ff.

- (7) Für diese sind insbesondere die neuen Trennlinien zwischen Zins-einkünften und anderen Einkünften relevant. Dabei bestehen noch Unklarheiten im Einzelnen darüber, wie Zinseinkünfte aus einem Betriebsvermögen und Gesellschafterdarlehen, insbesondere bei Kapitalgesellschaften, behandelt werden.<sup>93</sup> Würden diese nicht zur abgeltenden Besteuerung berechtigen, so müssten zahlreiche weitere Vorkehrungen getroffen werden, die beispielsweise eine Back-to-back-Finanzierung über eine zwischengeschaltete Bank erfassen. Entsprechende Praxiserfahrungen mit der österreichischen Abgeltungssteuer auf Zinseinkünfte weisen auf erhebliche Abgrenzungsschwierigkeiten hin.<sup>94</sup> Es wären dann neue Definitionsprobleme bei Einnahmen und Ausgaben zu erwarten, da das Ausmaß unterschiedlich behandelter Einkünfte steigt. So wären z. B. Refinanzierungszinsen auf die verschiedenen Einkünfte zu verteilen. Wegen der differenzierten Tarife würden die Pflichtigen versuchen, Einnahmen niedrigen und Ausgaben hohen Steuersätzen zu unterwerfen. Der Gesetzgeber würde derartigen Arbitragehandlungen begegnen wollen. Die Komplexität des Steuerrechts würde zunehmen und die Systematik des Gesetzes würde erneut belastet.

Anders wäre eine Schedulingisierung zu beurteilen, die – wie erwähnt (vgl. oben IV.) – die Besteuerung der Kapitaleinkommen insgesamt von der Besteuerung der Arbeitseinkommen abkoppelt. Dann ist nur noch zwischen zwei Einkunftsarten zu differenzieren und es wäre ein übergreifendes Leitbild einschließlich einer daraus abgeleiteten Systematik der Besteuerung zu erkennen. Gleichzeitig würden die Abgrenzungsprobleme und Arbitragemöglichkeiten, verglichen mit einer durch die vorgeschlagenen Änderungen zersplitterten Einkommensteuer, stark eingeschränkt.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Vgl. Otto H. Jacobs, Ulrich Schreiber, Christoph Spengel, Gerd Gutekunst u. Lothar Lammersen: Stellungnahme zum Steuervergünstigungsabbaugesetz und zu weiteren steuerlichen Maßnahmen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim 2003, S. 21; Manfred J. M. Neumann: Die Abgeltungssteuer – Ein erster Schritt in Richtung konsumorientierter Einkommensbesteuerung, in: Gerhard Schick (Hrsg.): a. a. O., S. 31–33, S. 33.

<sup>94</sup> Vgl. Richard Bertle: Die Besteuerung der Außenfinanzierung, 2. Auflage, Wien 2000, S. 3–23.

<sup>95</sup> Zum Leitbild einer solchen dualen Besteuerung vgl. grundlegend die Beiträge in Peter B. Sørensen (Hrsg.), Tax Policy in the Nordic Countries, Amsterdam 1998; zu einer umfassenden Erörterung einer Umsetzung dieser Steuer im deutschen und europäischen Kontext vgl. Christoph Spengel, Internationale Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union, a. a. O., S. 340 ff.

- (8) Der Satz der Abgeltungssteuer auf Zinseinkünfte benachteiligt Investitionen, die mit Eigenkapital finanziert sind. Mit 25 % entspricht dieser zwar dem Satz der Körperschaftsteuer. Eigenfinanzierte Investitionen der Kapitalgesellschaften müssen jedoch zusätzlich noch die volle Gewerbesteuer (im Vergleich zur hälftigen bei Fremdfinanzierung) sowie die hälftige Einkommensteuer des Anteilseigners erwirtschaften. Bei Personenunternehmen ist die Belastung der Gewinne selbst dann, wenn die Gewerbesteuer sich wegen der pauschalen Anrechnung nicht auswirkt, fast doppelt so hoch wie die Belastung einer mit dem Abgeltungssatz besteuerten Finanzanlage.

Angesichts dieser Konsequenzen verbietet sich eine weitere Absenkung des Satzes der Abgeltungssteuer, jedenfalls solange eigenkapitalfinanzierte Investitionen nicht vergleichbar besteuert werden.<sup>96</sup>

## X.

- (1) Zieht man ein Resümee, so bleibt festzustellen, dass in der europäischen Dimension mit der EU-Richtlinie das „Koexistenzmodell“ von Feira zu einem Ansatz weiterentwickelt wurde, der in der mittelfristigen Perspektive, d.h. im Jahre 2011, die Verwirklichung des Wohnsitzlandprinzips bei der Besteuerung der Zinseinkünfte in der EU ermöglicht. Die Instrumente „Quellensteuer“ und „Informationsaustausch“ fungieren nicht mehr als Alternative, wenn zu diesem Zeitpunkt auch Luxemburg, Belgien und Österreich bereit sind, ihr Bankgeheimnis zugunsten eines Systems des Informationsaustausches aufzugeben. Die EU-Richtlinie bedeutet lediglich ein Minimum an effektiver Besteuerung von Zinseinkünften in der EU.<sup>97</sup> Sie beschränkt sich darauf, zu „gewährleisten, dass Erträge, die in einem Mitgliedstaat im Wege von Zinszahlungen an wirtschaftliche Eigentümer erzielt werden, die als natürliche Personen in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind, nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften dieses letzteren Mitgliedstaates effektiv besteuert werden können“ (Art. 1 Richtlinie).

---

<sup>96</sup> Vgl. Stefan Bach u. Bernhard Seidel: Entwicklung der Steuersysteme im internationalen Vergleich, in: DIW-Wochenbericht, Jg. 2002, Nr. 40 vom 3.10.2002, S. 657–668, S. 666.

<sup>97</sup> Vgl. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses, ABl. 2002, Nr. C48/55.

Man könnte ironisch anmerken, dass man nach rund vierzig Jahren Diskussion (fast) wieder bei den Vorschlägen des eingangs erwähnten „Neumark-Berichts“ von 1962 angekommen ist. Ebenso müßig ist festzuhalten, dass auch diese Aussicht nur eine unvollkommene Lösung des Problems verheißt, sei es, weil auf eine umfassende Besteuerung von Kapitaleinkünften verzichtet wird, sei es, weil auch bezogen auf die Zinseinkünfte im engeren Sinn wegen der dargestellten Zweifelsfragen zur persönlichen und sachlichen Steuerpflicht Defizite bestehen bleiben. Denn trotz dieser Mängel muss die Frage nach der relevanten Alternative und deren politischer Durchsetzbarkeit gestellt werden.

- (2) Es wird allerdings darauf ankommen, dass die nationalen Steuergesetzgeber ihrerseits den Kompromiss nicht komprimittieren, indem sie das europäische Projekt zum Anlass nehmen, belastungspolitische „Kuppelprodukte“ zu erzeugen, wie es der deutsche Gesetzgeber bei der Ausdehnung der Kontrollevidenz möglicherweise immer noch vorsieht. Schließlich ist hinsichtlich der Höhe der Belastung der Zinseinkünfte eine tragfähige Balance zwischen unterschiedlichen Aspekten, nämlich verteilungspolitischen Wirkungen, ausreichenden Anreizen für die Rückkehr in die Steuerehrlichkeit und einer ausgewogenen Belastung von Eigen- und Fremdkapitalfinanzierung im Unternehmenssektor zu finden. Letzteres ist deshalb für einen gemeinsamen Europäischen Kapitalmarkt wichtig, damit die notwendigen Fortschritte bei der noch anspruchsvolleren Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung<sup>98</sup> nicht durch steuerpolitische Inkonsistenz bei der Belastung der Kapitaleinkünfte konterkariert werden.

## Literatur

Anzinger, H. M. (2002): Harmonisierung der Zinsbesteuerung in der EU: Quellensteuer, Abgeltungssteuer, Informationsmodell – nur eine Frage des tragfähigen Kompromisses?, in: *Steuer und Wirtschaft*, Jg. 2002, H. 3, S. 261–275. – App, M. (1993): Der Stellenwert des Bankgeheimnisses im Vergleich internationaler Fi-

---

<sup>98</sup> Vgl. KOM (2001) 582 endg. vom 23.10.2001: Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse. Strategie zur Schaffung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU; Doina M. Radulescu: Besteuerung von Kapitalgesellschaften im Binnenmarkt, in: *Ifo-Schnelldienst*, Jg. 2002, H. 2, S. 12–17; Karl W. Menck u. Leif Mutén: Europäische Steuerpolitik für mehr Wachstumseffizienz, Bonn (Institut „Finanzen und Steuern“ e.V.) 2003.

nanzmärkte, in: Deutsche Steuerzeitung, Jg. 1993, S. 201–212. – *Ausschuss der Weisen* (Lamfalussy-Ausschuss): Schlussbericht über die Regulierung der Europäischen Wertpapiermärkte, Brüssel 2001. – *Bach, S./Seidel, B.* (2002): Entwicklung der Steuersysteme im internationalen Vergleich, in: DIW-Wochenbericht, Jg. 2002, Nr. 40 vom 3.10.2002, S. 657–668. – *Bankhaus Maerki Baumann u. Co.* (2003) [Hrsg.]: Bankgeheimnis und Ethik, Zürich 2003. – *Bareis, P.* (2003): Eckwerte einer Abgeltungssteuer für Deutschland, in: Schick, G. [Hrsg.]: Veranlagung – Abgeltung – Steuerfreiheit. Besteuerung von Kapitalerträgen im Rechtsstaat, Frankfurt/M. (Stiftung Marktwirtschaft – Frankfurter Institut) 2003, S. 35–38. – *Bertle, R.* (2000): Die Besteuerung der Außenfinanzierung, 2. Auflage, Wien 2000. – *Bhagwati, J. N.* (1982): Symposium on the Exercise of Income Tax Jurisdiction over Citizens Abroad, in: Journal of Public Economics, Jg. 1982, S. 285–289. – *Birch, P.* (1992): The effects of taxation on international investment and economic efficiency, in: European Communities-Commission: Report of the Committee of independent Experts on Company Taxation, Brussels/Luxembourg 1992 (Ruding-Report), S. 313–359. – *Birk, D.* (2003): Zur Vereinbarkeit einer Abgeltungssteuer mit dem europäischen Recht, in: Schick, G. [Hrsg.], a.a.O., S. 23–29. – *Blankart, F. A.* (1999): Die Berechtigung des Bankkundengeheimnisses, in: Neue Zürcher Zeitung vom 27./28.11.1999, S. 15. – *Bundeskanzleramt*: Erklärung des Chefs des Bundeskanzleramts, Staatssekretär Dr. Steinmeier vom 2.6.2003. – *Bundesministerium der Finanzen* [Hrsg.]: Thesen der Einkommensteuer-Kommission, Bonn 1995. – *Bundesverband Deutscher Banken*: Liberalisierung von Bankdienstleistungen in der WTO, Berlin 2001. – BVerfG (1991): vom 27.6.1991, BVerfGE 84, 239 (282). – *Council of the European Union*: 5566/03, Fisc. 8: Outcome of Proceedings of the ECOFIN Council, 21. January 2003, Subject: Tax Package: Taxation of savings, Code of conduct on business taxation, Interest/Royalties, Brussels 22 January 2003. – *Council of the European Union*: Outcome of Proceedings of the ECOFIN Council 21.1.2003, a.a.O., Annex, S. 3. – *Dahm, J.* (1996): Banken im Spannungsfeld zwischen Staat und Kunden – Der Versuch einer Standortbestimmung am Beispiel der Weitergabe von Daten an staatliche Stellen – in: Wertpapiermitteilungen – Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht, Jg. 1996, S. 1285–1292. – *Denning, U.* (1991): Zinsbesteuerung bei weltoffenen Finanzmärkten, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1991, H. 9, S. 445–452. – *Deutsche Bundesbank* (1994): Aufkommen und ökonomische Auswirkungen des steuerlichen Zinsabschlags, in: Monatsbericht Januar 1994, S. 45–58. – *Dinse, H.-P.* (2001): Die Besteuerung von Portfolio-Kapitalerträgen im Europäischen Kapitalmarkt, Baden-Baden 2001. – *Donges, J. u.a.* (2000) [Hrsg.]: Die Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen, Frankfurt/M. 2000. – *Döring, U.* (1993): Vom Zinsabschlag zur Bankensteuer, in: Der Betrieb, Jg. 1993, S. 49–53. – *Ehrlicher, W.* (1987): Zur Besteuerung der Kapitalerträge, in: Häuser, K. [Hrsg.], Integration der Kapitalmärkte, Frankfurt/M. 1987, S. 7–23. – *Erhardt-Rauch, R./Rauch, D.* (2002): Ist der Schutz von Bankkunden nach § 30a AO auch künftig noch haltbar? Neue Wege bei der europäischen Zinsbesteuerung, in: Deutsches Steuerrecht, Jg. 2002, S. 57–64. – *Europäische Kommission* (1999): Finanzdienstleistungen, Umsetzung des Finanzmarktaktionsrahmens: Aktionsplan, KOM (1999) 232, 11.5.1999. – *Europäische Kommission* (2001): KOM 582 endg. vom 23.10.2001: Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse. Strategie zur Schaffung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU. – *Europäische Kommission* (2002): Mitteilung der Kommission an den Rat – Bericht über Verhandlungen

mit Drittländern über die Besteuerung von Zinserträgen, Brüssel 2002, KOM (2002) XXX. – *Feld, L. P.* (2003): Rückführung von Fluchtkapital als Voraussetzung für den fiskalischen Erfolg einer Abgeltungssteuer, in: *Schick, G.* [Hrsg.]: a. a. O., S. 43–53. – *Fischer, F./Gülder, M.* (1998): Zinsbesteuerung und die Mitwirkungspflichten der Banken in Europa, in: *Sparkasse*, Jg. 1998, H. 9, S. 415–435. – *Fleißig, E.* (2000): Die Harmonisierung der Zinsbesteuerung in der EU, *Lohmar* 2000. – *Flick, H.* (1998): Die österreichische Endbesteuerung von Zinserträgen – Ein Modell für Europa?, in: *Deutsche Steuerzeitung*, Jg. 1998, S. 186–193. – *Flick, H./Dietrich, J.* (2003): Nachsicht für eine verpfuschte Vergangenheit, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 1.4.2003, S. 13. – *Genschel, P.* (2002): Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb, Frankfurt/New York 2002, S. 128 ff. – *Gerken, L./Märkt, J./Schick, G.* (2000) [Hrsg.]: Internationaler Steuerwettbewerb, Tübingen 2000, S. 51 ff. – *Greß, M./Rose, M./Wiswesser, R.* (1998): Marktorientierte Einkommensteuer: Das neue kroatische System einer konsum- und damit marktorientierten Besteuerung des persönlichen Einkommens, München 1998. – *Grözinger, G.* (2002): Bankgeheimnis unter Beschuss, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 2002, S. 344–348. – *Hackmann, J.* (1991/92): Die Durchsetzung der Zinsbesteuerung, in: *Finanzarchiv*, Bd. 49, Jg. 1991/92, H. 1, S. 3–83. – *Hamacher, R.* (1989): Anmerkungen zum Merkblatt über zwischenstaatliche Amtshilfe durch Auskunftstausch in Steuersachen, in: *Recht der internationalen Wirtschaft*, Jg. 1989, H. 5, S. 378–384. – *Härtel, H. H.* (2000): EU-Zinsbesteuerung weiterhin ungeklärt, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 2000, H. 8, S. 388. – *Hensberg, C.* (2002): Eigennützige Regierungen im fiskalischen Wettbewerb um Kapital, Diss. Bergische Universität, Wuppertal 2002. – *Hohaus, B.* (1996): Steuerwettbewerb in Europa, Frankfurt/M. 1996, S. 185. – *Homburg, S.* (1999): Competition and Co-ordination in International Income Taxation, in: *Finanzarchiv*, Bd. 56, Jg. 1999, S. 1–17. – *Hoppe, P.* (1998): Das Erhebungsdefizit im Bereich der Besteuerung, Diss. Münster 1998, S. 151 ff. – *Höppner, H.-D.* (1997): Zum Stand und den Perspektiven der internationalen steuerlichen Amtshilfe, in: *Klein, F. u. a.* [Hrsg.]: Unternehmen und Steuern, Köln 1997, S. 817–830. – *Huber, B.* (1991/92): Besteuerung, intertemporale Neutralität und zeitliche Inkonsistenz, in: *Finanzarchiv*, Bd. 49, Jg. 1991/92, S. 423–456. – *Jacobs, O. H./Schreiber, U./Sprengel, C./Gutekunst, G./Lammersen, L.* (2003): Stellungnahme zum Steuervergünstigungsabbaugesetz und zu weiteren steuerlichen Maßnahmen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim 2003, S. 21. – *Jarass, L.* (2002): Zinsbesteuerung in Europa – Möglichkeiten einer Abgeltungssteuer in Deutschland, in: *Internationales Steuerrecht*, Jg. 2002, H. 2, S. 46–50. – *Jones, J. A.* (1998): Flows of Capital between the EU and third Countries and the Consequences of Disharmony in European International Tax Law, in: *EC Tax Review*, Jg. 1998, S. 95–104. – *Junker, C.* (1996): Aktuelle Rechtsfragen zum Bankgeheimnis und zur Bankauskunft, in: *Deutsches Steuerrecht*, Jg. 1996, S. 224–237. – *Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* (1962): Bericht des Steuer- und Finanzausschusses (Neumark-Bericht), Brüssel 1962. – *Köthenberger, M.* (2002): Tax Competition and Fiscal Equalization, in: *International Taxation and Public Finance*, Jg. 2002, H. 4, S. 391–410. – *Krause, H.-J.* (2001): Harmonisierung der Zinsbesteuerung in Europa, Bonn 2001, S. 10. – *Krause-Junk, G.* (1984): Die Bedeutung der Steuerharmonisierung für die Errichtung eines gemeinsamen Marktes. Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen an der Universität Hamburg, Hamburg 1984. – *Krause-Junk, G.* (1990): Internationaler Wettbewerb der Steuersysteme: Not oder Tugend?, Sonderveröffentlichung

Nr. 18 des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln, Köln 1990 – *Krischausky*, D. (1988): Besteuerung der Zinseinkünfte privater Haushalte, Bergisch-Gladbach 1988, S. 40 ff. – *Larbig*, G. (1998): Perspektiven des europäischen Steuerwettbewerbs, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 1998, H. 12, S. 743–749. – *Leis*, G. (1991): Zur Diskussion um die Besteuerung der Zinseinkünfte, in: *Kredit und Kapital*, Jg. 1991, S. 121–148. – *Loose*, F. (2001): Das Steuerrecht als Schranke der Freiheit des Kapitalverkehrs (Art. 58 EGV), *Sternenfels* 2001. – *Marsdea*, K. (2002): Europe needs tax competition, not a cartel, in: *Wall Street Journal Europe* vom 3.10.2002, S. 3. – *Mc Lure*, C. (1992): Substituting Consumption Based Direct Taxation for Income Taxes, in: *National Tax Journal*, Jg. 1992, H. 2, S. 149–163. – *Menck*, K. W./*Mutén*, L. (2003): Europäische Steuerpolitik für mehr Wachstumseffizienz, Bonn (Institut „Finanzen und Steuern“ e.V.) 2003. – *Müller*, M. (1999): Systemwettbewerb, Harmonisierung und Wettbewerbsverzerrung. Europa zwischen einem Wettbewerb der Gesetzgeber und vollständiger Harmonisierung, Baden-Baden 1999, S. 128 ff. – *Nachreiner*, A. (1999): Der Vorschlag für eine EU-Richtlinie zur Besteuerung von Zinserträgen und die Auswirkungen im Falle der Umsetzung, in: *Deutsche Steuerzeitung*, Jg. 1999, S. 486–495. – *Naust*, H. (1990/1991): Konsumorientierte Steuerreform, in: *Finanzarchiv*, Bd. 49, Jg. 1990/1991, S. 501–533. – *Neumann*, M. J. M. (2003): Die Abgeltungssteuer – Ein erster Schritt in Richtung konsumorientierter Einkommensbesteuerung, in: *Schick*, G. [Hrsg.]: a. a. O., S. 31–33. – *Nöhrbaß*, K.-H./*Raab*, M. (1990): Quellensteuer und Kapitalmarkt, in: *Finanzarchiv*, Bd. 48, Jg. 1990, S. 179–193. – *Oates*, W. E. (2001): Fiscal Competition or Harmonization? Some Reflections, in: *National Tax Journal*, Jg. 2001, H. 3, S. 508–520. – *OECD* (1999): Zwischenbericht des OECD-Forum of Harmful Tax Practices, Paris 1999. – *OECD* (2002): Agreement on Exchange of Information on Tax Matters, Paris 2002. – *OECD* (2003): Die Mühe der OECD mit Steuerwettbewerb, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 26./27.4.2003, S. 13. – *Peffekoven*, R. (1984): Anrechnung versus Freistellung – Zur ökonomischen Analyse internationaler Besteuerungsprinzipien, in: *Außenwirtschaft*, Jg. 1984, S. 137–150. – *Peters*, M. (1998): Capital Movements and Taxation in the EC, in: *EC Tax Review* 1998, S. 4–12. – *Pinto*, C. (1998): EU and OECD to Fight Harmful Tax Competition: Has the Right been undertaken?, in: *Intertax*, Jg. 1998, H. 12, S. 386–393. – *Pollak*, H. (1990): Anmerkungen zur Gerechtigkeit der Konsumausgabensteuer, in: *Bea*, F. X./*Kitterer*, W. [Hrsg.]: *Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik*. Festschrift für Pohmer, D., Tübingen 1990, S. 69–85. – *Price Waterhouse/Coopers* (2003): Savings Directive: Short on Detail, Long on Complexity, *Financial Services Bulletin* vom 5.2.2003. – *Radulescu*, D. M. (2002): Besteuerung von Kapitalgesellschaften im Binnenmarkt, in: *Ifo-Schnelldienst*, Jg. 2002, H. 2, S. 12–17. – *Radzio-Plath*, C. (1999): Steuerpolitik in der Union – Keine Reklame für den Binnenmarkt, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 1999, H. 11, S. 665–670. – *Rat der Europäischen Union* (1977): Richtlinie 77/799/EWG des Rates vom 19.12.1977 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich der direkten Steuern, *Amtsblatt L* 336 vom 27.12.1977, S. 15. – *Rat der Europäischen Union* (1988): Richtlinie des Rates vom 24.6.1988 zur Durchführung von Art. 67 des Vertrages (88/361/EWG), *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* Nr. L 178/5 vom 8.7.1988. – *Rat der Europäischen Union* (2001): „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Gewährleistung einer effektiven Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft“, *KOM* (2001) 400 endg., *Amtsblatt C* 270 E/259 vom 25.9.2001. – *Rat der Europäischen Union* (2003): Ent-

wurf der Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über Rechtshilfe, 82 95/1/03 REV 1 vom 2.5.2003, Art. 3 u. 4. – *Rat der Europäischen Union* (2003): Richtlinie im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen, 7242/03, FISC 37, Brüssel 21.5.2003. – *Razin, A./Sadka, E.* (1995): The Status of Capital Income Taxation in the Open Economy, in: *Finanzarchiv*, N. F. Bd. 52, 1995, S.21–32. – *Röhl, L.* (2002): Auf dem Weg zu einem europäischen Finanz- und Kapitalmarkt, in: *Sparkasse*, Jg. 2002, H. 4, S. 152–156. – *Rose, M.* (1991): Plädoyer für ein konsumbasiertes Steuersystem, in: *Ders. [Hrsg.] Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*, Berlin u.a. 1991, S. 7–21. – *Ders.* (2002): Die Verführungskraft des Leistungsfähigkeitsprinzips, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 28./29.9.2002, S. 14. – *Rosenstock, A.* (1988): Zinsertragsteuern und internationale Zinsdifferenzen, in: *Kredit und Kapital*, Jg. 1988, H. 1, S. 92–115. – *Rüth, H.* (2000): Zum sog. steuerlichen Bankgeheimnis – 50 Jahre Bankenerlass und § 30a AO, in: *Deutsche Steuerzeitung* 2000, S. 30–41. – *Schaumburg, H.* (1998): *Internationales Steuerrecht*, 2. Aufl., Köln 1998. – *Schemmel, L.* (1999): *Zur Reform der Zinsbesteuerung*, Wiesbaden 1999. – *Schenk, M.* (2002): *Effiziente Steuersysteme und internationaler Steuerwettbewerb*, Frankfurt/M. 2002. – *Schön, W.* (1997): *Kapitalverkehrsfreiheit und nationales Steuerrecht* in: *Ders. [Hrsg.]: Gedächtnisschrift für Knobbe-Keuk, B.*, Köln 1997, S. 743–756. – *Schratzenstaller, M./Wehner, H.* (2000): Zinsbesteuerung in der Europäischen Union, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 2000, H. 11, S. 675–683. – *Schreiber, U.* (1992): Die Besteuerung internationaler Kapitaleinkommen, in: *Die Betriebswirtschaft*, Jg. 1992, H. 6, S. 829–847. – *Schuster, H./Stiglbauer, A.* (2000): Die österreichische Abgeltungssteuer – Modell für Deutschland, in: *Wertpapier-Mitteilungen*, Jg. 2000, H. 3, S. 161–172. – *Sinn, H.-W.* (1995): Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 1995, H. 5, S. 240–249. – *Smekal, C./Sendlhofer, R./Winner, H.* (1999) [Hrsg.]: *Einkommen versus Konsum*, Heidelberg 1999. – *Sørensen, P. B.* (1998) [Hrsg.]: *Tax Policy in the Nordic Countries*, Amsterdam 1998. – *Spengel, C.* (2003): *Internationale Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2003. – *Steichen, A.* (1999): Besteuerung von Zinserträgen – Welches Modell für Europa?, in: *Kleineidam, H.-J. [Hrsg.]: Unternehmenspolitik und Internationale Besteuerung. Festschrift für Fischer, L.*, Berlin 1999, S. 231–342. – *Stockar, C.* (1992): Quellenbesteuerung von Kapitaleinkünften. Ein Erfahrungsbericht aus der Schweiz, in: *Zeitschrift für Bank und Bankrecht*, Jg. 1992, S. 9–15. – *Tanzi, V./Bovensberg, A. L.* (1990): Is There a Need for Harmonizing Capital Income Taxes within EC-Countries?, in: *Siebert, H. [Ed.]: Reforming capital income taxation*, Tübingen 1990, S. 171–197. – *Wagner, A.* (1997): *Internationaler Steuerwettbewerb mit Kapitalsteuern*, Heidelberg 1997. – *Wagner, F. W.* (1999): Die Integration einer Abgeltungssteuer in das Steuersystem – Ökonomische Analyse der Kapitaleinkommensbesteuerung in Deutschland und in der EU, in: *Der Betrieb*, Jg. 1999, S. 1520–1528. – *Wenger, E.* (1990): Das Quellensteuerexperiment von 1987, in: *Zeitschrift für Bankrecht und Bankwirtschaft*, Jg. 1990, H. 4, S. 177–190. – *Wilson, J. D.* (1999): Theories of Tax Competition, in: *National Tax Journal*, Jg. 1999, H. 2, S. 271–293. – *Wirtschafts- und Sozialausschuss* (2002): Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses, ABl. 2002, Nr. C48/55. – *Wissensch. Beirat beim Bundesministerium der Finanzen* (1999): *Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung*, Bonn 1999.

## **Zusammenfassung**

### **Die Zinsbesteuerung in der Europäischen Union**

In dem Maße, in dem die Integration des Europäischen Kapitalmarktes voranschreitet, gewinnt die Harmonisierung der Besteuerung der Zinseinkommen an Bedeutung. Die effiziente Allokation von Kapital darf nicht durch zwischenstaatliche Steuergefälle belastet werden.

Nach einer mehr als vierzigjährigen Diskussion zeichnet sich nunmehr ein Ansatz ab, bei dem das Wohnsitzland-Prinzip durch ein System des Informationsaustausches und Quellensteuern verwirklicht wird. Das Informationsmodell soll im Wohnsitzstaat des Steuerpflichtigen die Deklaration der im Ausland erzielten Zinseinkommen sicherstellen. Jene EU-Staaten, in denen das Bankgeheimnis einen hohen Stellenwert besitzt, sollen für einen Übergangszeitraum bis Ende 2011 Quellensteuern auf die dort erzielten Zinseinnahmen erheben können. Deren Sätze müssen in dieser Zeitspanne von 15 % auf 35 % angehoben werden, um auch in diesen Staaten den Übergang auf den Informationsaustausch zu stimulieren.

Ein besonderes steuerpolitisches Problem sind in diesem Zusammenhang die Schweiz sowie andere Drittstaaten, die ihren Status als Steueroase aufgeben und in diesen Ansatz übernehmen sollen.

Der deutsche Steuergesetzgeber könnte mit dem Satz für einen Zinsabschlag von 25 %, der ab 2005 auf die in Deutschland erzielten Zinseinkommen von Steuerinländern erhoben werden soll, einen Ansatz wählen, der mit der europäischen Lösung vereinbar wäre, sofern er in Umsetzung des europäischen Ansatzes auch die Weitergabe von Informationen über die in Deutschland erzielten Zinseinkünfte von Steuerausländern ermöglicht.

Sowohl die Eckwerte der EU-Richtlinie zur Zinsbesteuerung als auch der deutsche Ansatz sind unvollkommen, da erhebliche Lücken in der Erfassung der sachlichen und persönlichen Steuerpflicht bleiben. Das für die EU gewählte Modell ist insofern eine pragmatische Konzession, als es die Eingriffsintensität in das nationale Steuerrecht relativ gering hält.

Es wird noch weiterer steuerpolitischer Anstrengungen bedürfen, um die verbliebenen Defizite der Zinsbesteuerung zu beseitigen und auch eine ökonomisch sinnvolle Abstimmung der Belastung der Zinseinkommen mit der ebenfalls notwendigen Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung herbeizuführen. (JEL F36, H21, G15)

## **Summary**

### **The Taxation of Interest Income in the European Union**

Considering the extent to which progress is being made with the integration of the European Capital Market, harmonisation of the taxation of income is becoming increasingly important. Efficient allocation of capital must not be hindered by inter-governmental tax differentials.

Following more than forty years of discussion, the approach that is now beginning to emerge is one by which the principle of country of residence is translated into reality via a system of information exchange and tax collected at source. The information model should guarantee that interest income earned abroad is declared in the taxpayer's country of residence. EU states that place great value on banking secrecy should be able to charge tax collected at source for interest income earned there during a transition phase ending in 2011. Their tax rates must be raised from 15 % to 35 % during this period in order to stimulate the transition to information exchange in these countries as well. In this context, Switzerland and other third countries, which are supposed to give up their status as tax havens and adopt this approach, represent a particular problem relating to tax policy. The model chosen for the EU is a pragmatic concession in so far as its intervention in national tax law is relatively limited.

With its interest income tax rate of 25 %, which is to apply to interest income earned by resident taxpayers from 2005 onwards, German tax legislation could opt for an approach that would be compatible with the European solution if, while implementing the European approach, information about interest income earned in Germany by non-resident individuals could also be passed on.

Both the standards negotiated for a European guideline on the taxation of interest income and the German approach are incomplete in so far as there are remaining considerable gaps in the recording of impersonal and personal tax liability. Further efforts need to be made regarding tax policy in order to eliminate the remaining deficiencies in the taxation of interest income and bring about coordination between the burden of interest income and the likewise necessary harmonisation of company-taxation in a way that makes sense economically.

## Résumé

### L'imposition des revenus d'intérêts dans l'Union Européenne

A mesure qu'avance l'intégration du marché des capitaux européens, l'harmonisation de l'imposition des revenus d'intérêts prend de l'importance. L'allocation efficiente des capitaux ne doit pas être mise en cause par des différences d'imposition entre les différents Etats.

Après une discussion de plus de 40 ans, on voit apparaître une approche qui concrétise le principe du pays de résidence habituelle grâce à un système d'échange d'informations et d'impôts perçus à la source. Le modèle d'information doit garantir que le contribuable déclare ses revenus d'intérêts obtenus à l'étranger, dans le pays où il réside. Pendant une période transitoire allant jusqu'à fin 2011, les pays européens qui attachent une grande importance au secret bancaire doivent pouvoir prélever des impôts perçus à la source sur les revenus d'intérêts obtenus dans ces pays. Les taux doivent être relevés au cours de cette période de 15 % à 35 % afin de stimuler également dans ces pays l'échange d'informations.

La Suisse pose un problème particulier de politique fiscale ainsi que d'autres pays tiers qui doivent abandonner leur statut d'oasis fiscale.

Le législateur fiscal allemand pourrait choisir une formule avec un taux de 25 % qui serait prélevé à partir de 2005 sur les revenus d'intérêts perçus en Allemagne par les contribuables résidents. Ceci serait conforme avec la solution européenne pour autant qu'il permette également la transmission d'informations sur les revenus d'intérêts obtenus en Allemagne par les contribuables étrangers.

Autant les valeurs de référence de la directive européenne sur l'imposition des revenus d'intérêts que l'approche allemande sont imparfaites. En effet, il subsiste des lacunes considérables en ce qui concerne la détermination de l'assujettissement matériel et personnel à l'impôt. Le modèle choisi pour l'UE est donc une concession pragmatique car il laisse l'intensité de l'intervention dans le droit fiscal national à un niveau relativement faible.

La politique fiscale devra encore faire d'autres efforts pour éliminer les déficits restants de l'imposition des revenus d'intérêts afin d'obtenir une harmonisation économique convenable de la taxation des revenus d'intérêts ainsi qu'une harmonisation, nécessaire elle aussi, de l'imposition des sociétés.