

Die Zinsbesteuerung in der Europäischen Union

Hannes Rehm

Diskussionspapier Nr. 281
Mai 2003
ISSN 0949-9962

JEL-Klassifikation: F36, H21, G15

Stichworte: Abgeltungssteuer, europäischer Kapitalmarkt, persönliche und sachliche Steuerpflicht bei der Zinssteuer, Schwellenlandprinzip, Wohnsitzlandprinzip, Zahlstellenprinzip

Anschrift:
Norddeutsche Landesbank
Friedrichswall 10
30159 Hannover

Fax: 0511-361-2104
E-mail: hannesrehm@nordlb.de

I. Einleitung

- (1) Der Europäische Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) hat sich am 21.1.2003 auf ein Konzept für die steuerliche Erfassung von Zinseinkünften innerhalb der Europäischen Union (EU) verständigt¹. 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 erreichen². Bereits die vorausgegangene Vereinbarung von Santa Maria da Feira im Jahr 2000 – auf welche die neu gefundene Lösung aufbaut – war von der skeptischen Frage begleitet worden, ob diese sich „als Durchbruch in eine Sackgasse erweisen“³ 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 (vgl. unten unter II.) noch näher beschrieben werden wird, liegen die ersten Initiativen dafür mittlerweile mehr als 40 Jahre zurück.

Auch diesmal ist der Zug nochmals angehalten worden: Der Richtlinienentwurf sollte 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 Produktionsquote für Milch gekoppelt hatte⁴. Man war dennoch der Auffassung, das Zinspaket nicht noch einmal aufzuschnüren und die vorgesehene Beschlussfassung im Laufe des Jahres 2003 nachzuholen⁵. 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 zusammenwächst⁶ – 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-

¹ 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/Royalities, Brussels 22 January 2003.

² Vgl. EU-Staaten einigen sich nach langjährigen Verhandlungen auf europäische Zinssteuer, in: Börsen-Zeitung vom 22.1.2003, S. 1.

³ Vgl. Hans H. Härtel: EU-Zinsbesteuerung weiterhin ungeklärt, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2000, H. 8, S. 388.

⁴ Die italienische Landwirtschaft hat die ihr zugeordnete Milchproduktionsquote überschritten. Die Übernahme der damit verbundenen Pönale 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.

⁵ Vgl. Zinssteuerpaket weiter blockiert, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22./23.3.2003, S. 21.

⁶ 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.

Renditen“ angleichen, werden die potentiellen Wohlfahrtswirkungen eines gemeinsamen Finanzraumes verfehlt¹. Die unterschiedliche Steuerinzidenz auf die Erträge mobiler Faktoren in einer bestimmten Verwendung führt selbst bei unvollkommenen Märkten tendenziell zu einer Faktorwanderung in die steuerfreie bzw. -begünstigte Verwendung, bis sich die Netto-Erträge angeglichen haben². 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“³.

Welche Verwerfungen aufgrund von unterschiedlichen Belastungen des Faktors Kapital eintreten können, zeigte in 1988 die Entwicklung aufgrund der Ankündigung einer 10prozentigen 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 Belastung⁴.

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 Steuersystem⁵.

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

¹ 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.

² 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.

³ 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.

⁴ Vgl. Ekkehard Wenger: Das Quellensteuerexperiment 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.

⁵ 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.

II. Die bisherigen Versuche zur Harmonisierung der Zinsbesteuerung

- (1) Wenn in diesem Abschnitt der steinige Weg der bisherigen Harmonisierungsansätze nachgezeichnet wird¹, dann deshalb, weil ohne Kenntnis dieser Schrittfolge der aktuelle Vorschlag kaum verständlich ist. Bereits 1962 diagnostizierte der von der Kommission zur Klärung von Grundsatzfragen der Steuerharmonisierung eingesetzte „Steuer- und Finanzausschuss“ (sog. Neumark-Ausschuss)² Defizite bei der Besteuerung der Zinseinkünfte vor allem im Bereich ihrer tatsächlichen Durchsetzung³ und schlug zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und zur wirksamen Verhinderung von Steuerhinterziehungen die gemeinschaftsweite Einführung einer einheitlichen anrechenbaren Quellensteuer⁴ sowie einen gemeinschaftlichen Informationsdienst zum Zweck der wirksamen Steuerkontrolle⁵ vor. Zu konkreten Umsetzungsvorschlägen kam es jedoch bis Ende der 80er Jahre nicht, sieht man von der 1977 verabschiedeten Amtshilferichtlinie⁶ ab, die jedoch bislang für den Bereich der Zinseinkünfte wegen der bestehenden nationalen Bankgeheimnisse weitgehend ins Leere lief⁷.
- (2) Der **erste** offizielle Richtlinienentwurf der Kommission zur Harmonisierung der Zinsbesteuerung datierte vom 8.2.1989⁸. Er sah im Wesentlichen eine obligatorische, im Wohnsitzstaat anrechen- und erstattbare, an die EG-Ansässigkeit des Schuldners anknüpfende und grundsätzlich von diesem abzuführende Quellensteuer in Höhe von mindestens 15 % vor. Die Kommission ging damals auch der Möglichkeit automatischer Kontrollmitteilungen nach, entschied sich jedoch gegen eine solche Lösung, da sie ihr im Hinblick auf das in einigen Mitgliedstaaten stark ausgeprägte Bankgeheimnis nicht durchsetzbar erschien. Der Entwurf scheiterte schließlich am Veto derjenigen Mitgliedstaaten, die zu diesem Zeitpunkt noch jede Quellenbesteuerung kategorisch ablehnten und zu denen seit den Erfahrungen mit der 1989 eingeführten und wieder aufgehobenen „Kleinen Kapitalertragsteuer“ neben Großbritannien auch Deutschland gehörte.
- (3) Der **zweite** Entwurf der Kommission stammt vom 4.6.1998⁹. Er geht zurück auf ein Modell der deutschen Ratspräsidentschaft von 1994, das im sog. „Monti-Paket“¹⁰ seinen Niederschlag gefunden hatte. Diese Vereinbarung der EU-Finanzminister von Dezember 1997 hatte einen Verhaltenskodex der Mitgliedstaaten zur Vermeidung eines unfairen Wettbewerbs bei der Unternehmensbesteuerung zusammen mit dem Projekt, die Besteuerung von Zinsen im Privatanlegerbereich und von Zinsen und Lizenzen zwischen verbundenen Unternehmen zu harmonisieren, zu einem „Steuerpaket“ ge-

¹ Vgl. Philipp Genschel: Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb, Frankfurt/New York 2002, S. 128 ff.

² Vgl. Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Bericht des Steuer- und Finanzausschusses (Neumark-Bericht), Brüssel 1962.

³ Vgl. ebenda, S. 62 f.

⁴ Vgl. ebenda, S. 67.

⁵ Vgl. ebenda, S. 93.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Vgl. „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein System einer Quellensteuer auf Zinsen“, KOM (89) 60 endg., Amtsblatt C 141 vom 7.6.1989, S. 5.

⁹ Vgl. „Richtlinie des Rates zur Gewährleistung eines Minimums an effektiver Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft“, KOM (1998) 295 endg., Amtsblatt C 212 vom 8.7.1998, S. 13.

¹⁰ Vgl. „Maßnahmepaket zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs in der Europäischen Union“ vom 5.11.1997 KOM (97) 564 endg.

schnürt. Der Richtlinienvorschlag von 1998 zielte auf ein Wahlrecht, nach dem die Mitgliedstaaten entweder von den in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Anlegern eine Quellensteuer von mindestens 20 % erheben oder die Zahlstellen zur automatischen Auskunftserteilung über grenzüberschreitende Zinszahlungen verpflichten sollten. Nachdem ein Teil der Mitgliedstaaten zwar zur Informationsweitergabe bereit schien, eine Quellensteuer aber kategorisch ablehnte, ein anderer Teil dagegen auf keinen Fall einer Informationsweitergabe zustimmen wollte, erschien diese Optionslösung als einzig gangbarer Weg (sog. Koexistenzmodell).

Auch dieser vermeintlich flexible Ansatz fand im Rat keine Mehrheit. Einige Mitgliedstaaten befürchteten, dass sie damit zwar nicht rechtlich aber wirtschaftlich zur Einführung einer Quellensteuer auf Zinserträge gebietsfremder Anleger gezwungen sein würden. Denn die Staaten, die dann auf das Informationsmodell setzen würden, müssten – so die Überlegung – zum einen auf Steuereinnahmen aus einer Quellensteuer verzichten, zum anderen aber die von anderen Mitgliedstaaten erhobene Quellensteuer anrechnen oder erstatten.

- (4) Auf dem Gipfeltreffen im Juni 2000 in Santa Maria da Feira/Portugal verständigte sich der Ministerrat in einem **dritten** Anlauf auf das sog. „Informationsmodell“, das vorsah, Finanzbehörden über Zinszahlungen an nichtgebietansässige Personen in anderen EU-Mitgliedstaaten zu informieren.

Dieser Richtlinienvorschlag¹ empfahl, dass die Mitgliedstaaten ab 1. Januar 2004 bestimmte Informationen über den Empfänger sowie über die Zinszahlung an den Mitgliedstaat weiterleiten, 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 Gebieten² sowie an den Erlass gleichwertiger Verfahren in Drittländern, insbesondere in den USA, in der Schweiz, in Liechtenstein, Monaco, San Marino und Andorra geknüpft.

Erneut bestätigten die Staats- und Regierungschefs das sog. „Steuerpaket“, wonach die Richtlinie über die Besteuerung von Zinserträgen nur gemeinsam mit dem Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung und der Richtlinie über Zinsen und Lizenzgebühren gemeinsam verabschiedet werden sollte.

- (5) In einem **vierten** Schritt einigte sich am 26./27.11.2000 der ECOFIN-Rat auf die Eckpunkte einer zukünftigen Besteuerung von Zinserträgen. Derart ergänzt wurde der auf dem Informationsmodell basierende Richtlinienvorschlag am 18.7.2001 von der EU-Kommission angenommen. Am 5.3.2002 verabschiedete der ECOFIN-Rat ein Standardformular für den Informationsaustausch, den das Europäische Parlament am 14.3.2002 billigte.

¹ 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.

² Gemeint sind hier die Kanalinseln, Isle of Man und die von den einzelnen EU-Mitgliedstaaten abhängigen und assoziierten Gebiete der Karibik.

- (6) Allerdings war von Anfang an zweifelhaft, ob das beschlossene Informationsmodell tatsächlich durchgesetzt werden kann. Die Beratungen im Europäischen 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 ist. Die Abhängigkeit 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 unterwerfen¹. 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 wurde jedoch von der Alpenrepublik weiterhin abgelehnt². 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.
- (7) Der ECOFIN-Rat beauftragte deshalb in einem **fünften** Schritt im Oktober 2001 die 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 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 zu erkennen.

Im Hinblick auf die USA bilden die bereits heute bestehenden Möglichkeiten des Informationsaustausches aufgrund bestehender Doppelbesteuerungsabkommen (DBA's) eine geeignete Basis für einen hinreichenden Informationsaustausch.

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 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.

¹ Vgl. Bolkestein droht der Schweiz mit Sanktionen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 7./8.9.2002, S. 9.

² Die Tatsache, dass kürzlich eine Zürcher Bank eine Studie über „Bankgeheimnis und Ethik“ publizierte, verdeutlicht, dass diese Position sogar mit meta-ökonomischen Argumenten verteidigt wird. (Vgl. Bankhaus Maerki Baumann u. Co. (Hrsg.): Bankgeheimnis und Ethik, Zürich 2003).

- (8) Da erkennbar war, dass diese Drittstaaten ihre Position an jener der Schweiz ausrichten, stand diese im Mittelpunkt der Verhandlungen der EU-Kommission¹. Bei den Gesprächen konzedierten die Eidgenossen zwar eine Quellensteuer von bis zu 35 v. H.² auf Zinseinkünfte natürlicher Personen mit Wohnsitz in einem EU-Land und Amtshilfe auf Anfrage bei **Steuerbetrug**, nicht dagegen bei einfacher **Steuerhinterziehung**³. Angesichts dieser Position der Eidgenossen wurde dem ECOFIN-Rat am 3.12.2002 in einem **sechsten** Schritt ein dänischer Kompromissvorschlag vorgelegt. Danach sollte die Schweiz nach einem Einstiegsatz 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-Musterabkommen⁴ vorgesehenen Informationsaustausch auf Anfrage einführen. Dieser sei zu einem automatischen Austausch aufzuwerten, wenn die Schweiz ebenfalls auf die OECD-Linie einschwenken würde. Österreich, Luxemburg und Belgien lehnten diesen dänischen Vorschlag im wesentlichen mit dem Hinweis ab, auf dem Gipfel in Feira sei ein maximaler Zinssatz von 20 % beschlossen worden.
- (9) In einem **siebten** und vorläufig letzten Schritt verständigte man sich im ECOFIN-Rat am 21.1.2003 auf folgende Eckwerte:
- Mit Wirkung zum 1.1.2004 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-Länder⁵.
 - 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 2004 schrittweise von 15 % über 20 % (ab 2007) auf 35 % (ab 2010) 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.

¹ Vgl. EU-Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat – Bericht über Verhandlungen mit Drittländern über die Besteuerung von Zinserträgen, Brüssel 2002, KOM (2002) XXX.

² 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.

³ 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.“

⁴ 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).

⁵ Die Einzelheiten des Meldeverfahrens, die Einrichtung der beteiligten Stellen und der Katalog der zu meldenden Daten wurden 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.

- Ähnlich wie diese privilegierte Dreiergruppe behält auch die Schweiz zunächst ihr Bankgeheimnis. Sie führt im Gegenzug dazu eine Quellensteuer auf Auslandsguthaben in der gleichen zeitlichen 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 berücksichtigungsfähig bei der Einkommensbesteuerung. Den Wohnsitzstaaten obliegt es, Vorkehrungen gegen die Doppelbesteuerung dieser Zinsen zu treffen.
- Das Inkrafttreten einer entsprechenden Richtlinie zum 1.1.2004 wird an die Voraussetzung geknüpft, dass die genannten Drittstaaten sowie die abhängigen und assoziierten Länder das Informationsmodell akzeptieren und ebenfalls zum 1.1.2004 umsetzen werden.
- Schließlich soll die europäische Kommission in Verhandlungen auch mit anderen Finanzzentren auf einen automatischen Informationsaustausch eintreten und bis 2007 dem ECOFIN-Rat das Ergebnis dieser Verhandlungen vorlegen.

III. Die Kriterien für die Erfassung von Kapitalerträgen aus internationalen Vermögensanlagen

- (1) Was für Unternehmen schon lange selbstverständlich ist, nämlich den Kapitalbedarf global zu decken und Liquiditätsüberschüsse weltweit anzulegen, ist zunehmend auch für private Anleger Standard geworden, nämlich die Anlagemöglichkeiten weltweit zu vergleichen. Angesichts der fortschreitenden Standardisierung der Finanzprodukte und der Möglichkeiten, über die Infrastrukturen der Banken und des Internets, Devisen, Wertpapiere und Derivate global und rund um die Uhr kaufen und verkaufen zu können, wird diese Entwicklung künftig weiter fortschreiten.

Aus dieser Einschätzung speisen sich die Erwartungen an eine Harmonisierung der Zinsbesteuerung¹:

- Die Politik hofft, dass die EU auf diese Weise sie von dem Handlungsdruck befreit, selbst – d. h. national – durch eine Neuordnung der Kapitalertragsbesteuerung etwas für die Verbesserung des Verhältnisses der Bürger zu ihrem Fiskus tun zu müssen.
- Das Steuerrecht erwartet, dem verfassungsrechtlichen Gebot der Verifikation auf dem Gebiet der Kapitalertragsbesteuerung näher zu kommen.
- Der ehrliche Kapitalanleger soll die Genugtuung erhalten, dass die Kapitalertragsbesteuerung nun auch diejenigen trifft, die ihre im Ausland erzielten Kapitalerträge nicht ordnungsgemäß deklariert haben. Diese wiederum müssen sich überlegen, wie sie einen geeigneten Weg zurück in die Ehrlichkeit finden.
- Die Banken schließlich hoffen, durch eine Neuordnung der Kapitalertragsbesteuerung dem Spannungsfeld zwischen Fiskus und Bürger² zu entkommen.

¹ Vgl. Hans-Jürgen Krause: Harmonisierung der Zinsbesteuerung in Europa, Bonn 2001, S. 3 f.

² 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.

- (2) Prinzipiell lassen sich Kapitalerträge, die aus internationalen Vermögensanlagen resultieren, nach zwei Kriterien belasten¹:
- dem Wohnsitz(land)prinzip
- oder
- dem Quellen(land)prinzip.

Bei Anwendung des **Wohnsitzprinzips**, das die **persönliche** Steuerpflicht abgrenzt, werden natürliche Personen mit ihrem gesamten **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)².

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 nutzen³. 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.

- (3) 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

¹ 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.

² 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.

³ Vgl. Hans-Werner Sinn: Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1995, H. 5, S. 240 – 249, S. 247 f.

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 Prinzipien entwickelt¹: Ist die **Person** des Steuerpflichtigen für die Festsetzung der Steuer maßgebend (Besteuerung des Inländereinkommens bzw. subjektive Steueranknüpfung), so wird eine **Kombination aus Wohnsitzstaats- und Welteinkommensprinzip** 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 Einkommensteuererklärung 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 DBA's 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 DBA's bestehen, und das ist zwischen den OECD-Ländern die Regel, dann wird effektiv das Wohnsitzlandprinzip angewendet, ganz abgesehen davon, dass in vielen DBA's von vornherein auf die Erhebung einer Quellensteuer verzichtet wird².

Die DBA's 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

¹ 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 weltoffenen 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.

² Vgl. Hans-Peter Dinse: Die Besteuerung von Portfolio-Kapitalerträgen im Europäischen Kapitalmarkt, Baden-Baden 2001, S. 324 ff.

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 vermieden¹.

- (4) 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 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.
- (5) 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 weiter².

- (6) Ein gesetzlich statuiertes Bankgeheimnis, das auch gegenüber den Finanzbehörden Bestand hat, weisen innerhalb der EG nur Luxemburg und Österreich aus³. In Deutschland wird damit die Regelung des § 30 a AO verbunden. Diese Vorschrift gewährt den Banken aber kein generelles Auskunftsverweigerungsrecht gegenüber dem Fiskus. Sie legt den Finanzbehörden vielmehr eine gewisse Zurückhaltung bei der Anfertigung von Kontrollmitteilungen und bei der Erstellung von Auskunftsersuchen gegenüber Banken nahe⁴.

¹ Vgl. Bolko Hohaus: Steuerwettbewerb in Europa, Frankfurt/M. 1996, S. 185.

² 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.

³ Vgl. Felix Fischer, Marcus Gülder: Zinsbesteuerung und die Mitwirkungspflichten der Banken in Europa, in: Sparkasse, Jg. 1998, H. 9, S. 415 – 435.

⁴ Vgl. Peter Hoppe: Das Erhebungsdefizit im Bereich der Besteuerung, Diss. Münster 1998, S. 151 ff.; Henning Rütth: Zum sog. steuerlichen Bankgeheimnis – 50 Jahre Bankenerlass und § 30 a AO, in: Deutsche Steuerzeitung 2000, S. 30 – 41.

Eine effektive, dem materiellen Steueranspruch gerecht werdende Besteuerung grenzüberschreitender Zinseinkünfte ist damit zumindest bei Zinseinkünften aus Ländern mit ausgeprägtem Bankgeheimnis nicht möglich¹. 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. Die Belastungsmethoden und das Steuergefälle

- (1) Als ein Zwischenresümee und als Ausgangspunkt für die weiteren Betrachtungen ist festzuhalten: Unabhängig davon, ob die Kapitalerträge natürlicher Personen im In- oder im Ausland erzielt werden, beanspruchen die einzelnen Staaten i. d. R. das Besteuerungsrecht auf der Grundlage des erwähnten Welteinkommensprinzips. Die bestehenden DBA's ordnen das Recht zur Besteuerung privater Kapitalerträge grundsätzlich dem Wohnsitzstaat zu. Dem Quellenstaat steht ggf. das Recht zu, eine Kapitalertragsteuer zu erheben und dessen Aufkommen nach Maßgabe des Abkommens zu behalten. Dies zeigt auch der gegenwärtige steuerpolitische Befund in den Ländern der EU.

Die Ausprägung der Belastungen im Einzelnen ist allerdings differenziert, und zwar in Abhängigkeit von²

- der Definition des steuerpflichtigen Kapitalertrags,
- der Abgrenzung der Bemessungsgrundlagen,
- den Steuertarifen und den Spitzensteuersätzen,
- der systematischen Einordnung dieser Einkünfte, die in manchen Ländern niedrigere spezielle Steuersätze für Kapitalerträge vorsieht,
- der Art der Verifikation der Steuerpflicht, die entweder durch anrechenbare oder abgeltende Quellensteuern oder durch Systeme von Kontrollmitteilungen erfolgt.

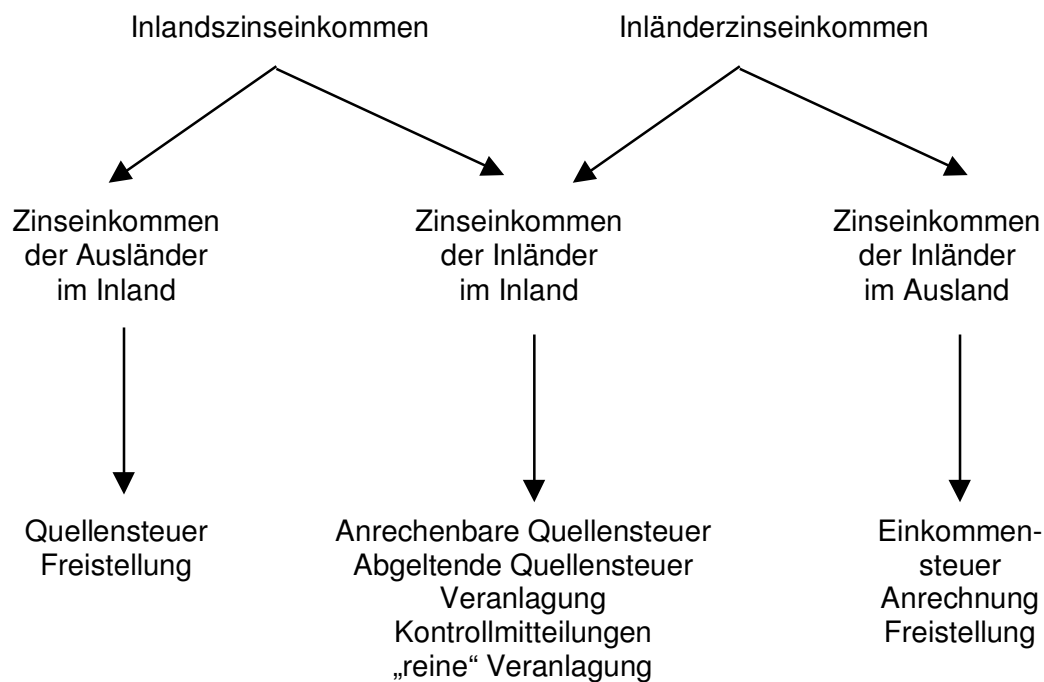
- (2) Im Folgenden werden die möglichen Kombinationen jeweils aus der Sicht des **Inlands** analysiert. Bei der Belastung von im Inland und im Ausland erzielten Zinseinkommen von **Steuerinländern** sind zunächst vier Varianten möglich (vgl. Abb. 1):

¹ Vgl. Michael App: Der Stellenwert des Bankgeheimnisses im Vergleich internationaler Finanzmärkte, in: Deutsche Steuerzeitung, Jg. 1993, S. 201 – 212; Gerd Grözinger: Bankgeheimnis unter Beschuss, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2002, S. 344 – 348.

² Vgl. Heribert M. Anzinger: 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, S. 266 ff.

- 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 Einkommensteuerveranlagung 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.

Abb. 1: Gestaltungsalternativen einer Zinsbesteuerung aus Sicht des Inlands



- (3) Darüber hinaus ist die vollständige oder zumindest partielle Etablierung **dualer** Einkommensteuersysteme in den großen skandinavischen Ländern und in Österreich zu erwähnen¹.

¹ Vgl. Zur Darstellung im Einzelnen: Eva Fleißig: Die Harmonisierung der Zinsbesteuerung in der EU, Lohmar 2000.

Diese Ansätze sind dadurch geprägt, dass Kapitaleinkünfte geringer besteuert werden als alle anderen Einkunftsarten (Schedulen-Besteuerung). 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. Tab. 1 zeigt die jüngere Entwicklung der Einkommensbesteuerung in den skandinavischen Staaten sowie in Österreich.

Tab. 1: Entwicklung der Einkommensbesteuerung zu einem dualen System

Land	Spitzen- Grenzsteuer- sätze der persönlichen Einkommen- steuer	Grenzsteuer- sätze Zinserträge ¹	Körper- schaft- steuersatz
		jeweils in %	
Dänemark			
Vor Steuerreform 1987	73	73	40
Nach Steuerreform 1987	68	66	50
Nach Steuerreform 1994	58	58	34
1998	58	58	34
Finnland			
Vor Steuerreform 1993	57	57	37
Nach Steuerreform 1993	57	25	25
1998	55,5	28	28
Schweden			
Vor Steuerreform 1991	72	72	52
Nach Steuerreform 1991	51	30	30
1998	56	30	28
Österreich			
Vor Steuerreform 1993	50	50 ²	30
Nach Steuerreform 1993	50	22	34
1998	50	25	34

Quellen: Bernd Genser: Austria's Steps Towards a Dual Income Tax, in: Lars Muten et al. (Hrsg.): Towards a Dual Income Tax?, London et al. 1996, S. 115 – 126; Paul B. Sørensen: From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Tax Reforms in the Nordic Countries, in: International Tax and Public Finance, 1/1994, S. 59 – 80; Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Steuerbelastung deutscher Unternehmen - nationaler und internationaler Vergleich, Reihe Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte, Volkswirtschaftliche Analysen, 4/1999.

¹ Mit Ausnahme von Dänemark gelten diese Steuersätze auch für Dividenden und ggf. realisierte Gewinne aus Wertsteigerungen.

² Quellensteuer mit Anrechnung im Rahmen der Einkommensteuer.

- (4) In Österreich war der Grund für die Einführung einer Zinsabschlagssteuer im Jahr 1993, dass wegen des in der Verfassung vorankerten 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 Steuerrückziehung 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 %), so dass 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 % angehoben¹. 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.
- (5) 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**²: Aufgrund der bilateralen DBA's steht zwar – wie erwähnt – grundsätzlich dem Wohnsitzstaat das Recht zur Besteuerung privater Kapitalerträge zu. Dem Quellenstaat wird aber zugestanden, 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.

¹ 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.

² Vgl. Hans-Peter Dinse, a. a. O., S. 387 ff.

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. 2 verdeutlicht, dass eine Reihe von Staaten mit Steuerausländern weit großzügiger 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. „Steuerparadiesen“ zu relativieren¹. Denn auch dort, wo die Tab. 2 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 werden².

Tab. 2: Die Erfassung von Zinsen in der EU (vereinfachte Darstellung)

EU-Staaten	Erfassung der Inländerzinseinkommen			Erfassung der Ausländerzinseinkommen
	Kapitalertragsteuer		Kontrollmitteilungen (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 % 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.

¹ Zugespielt formuliert: „Die Furcht vor internationalen Ausweichreaktionen hat die meisten Staaten inzwischen dazu gebracht, ausländisches, 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.)

² Vgl. Conrad Stockar: Quellenbesteuerung von Kapitaleinkünften. Ein Erfahrungsbericht aus der Schweiz, in: Zeitschrift für Bank und Bankrecht, Jg. 1992, S. 9 – 15.

- (6) 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. 2 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 diese steuerinduzierte Gestaltungen ermöglicht. Abb. 2 gibt einen Überblick über diese Instrumente.

Zum einen kann das niedrige Steuerniveau eines nationalen Steuersystems für einen Kapitalanleger schon ein hinreichender Anreiz sein, den Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in das betreffende Land zu verlagern, um über die unbeschränkte Steuerpflicht das internationale Steuergefälle zu nutzen.

Abb. 2: Instrumentarium für den Wettbewerb um international orientierte Kapitalanleger

Im Rahmen der unbeschränkten Steuerpflicht:

- Ein vergleichsweise günstiger Einkommensteuertarif
- Ein enger Begriff des steuerbaren Kapitalertrags
- Günstige Steuerbemessungsgrundlagen

Im Rahmen der beschränkten Steuerpflicht:

- Ausnahmen von der materiellen Steuerpflicht oder der Quellensteuerpflicht im Vergleich zur Behandlung der unbeschränkt steuerpflichtigen eigenen Bürger;
Beispiel: Deutschland: Keine Zinsabschlagspflicht für Zinszahlungen an Steuerausländer.
- Verfahrensmäßige Erleichterungen bei der Inanspruchnahme solcher Vergünstigungen;
Beispiel: Quellensteuerermäßigung nach DBA bereits bei der Zinsgutschrift statt eines umständlichen Erstattungsverfahrens.
- Verzicht auf automatische Kontrollmaßnahmen bei Steuerausländern im Gegensatz zu Steuerinländern.
Beispiel: Niederlande, die national ein Kontrollmitteilungssystem praktizieren, aber grundsätzlich keine Kontrollmitteilungen über die Grenze geben.

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 – zu Gunsten dieser Anleger und mit gelegentlich wenig Rücksichtnahme auf deren heimatlichen Fiskus¹.

V. Die Besteuerung des Markteinkommens – ein praktikabler Ansatz zur Erfassung der Zinseinkünfte?

- (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 Kapitalmärkte². 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 legen³. So schreibt z. B. Rose⁴: „Man bildet ein Informationskartell 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 Fetischisten des Leistungsfähigkeitsprinzips arbeiten jedenfalls daran.“
- (2) Diese Optionen beruhen auf dem Konzept der Besteuerung des Markteinkommens⁵. 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.“⁶ Die Erträge aus Ersparnissen werden demnach nicht bei ihrer Entstehung, sondern erst zum Zeitpunkt ih-

¹ 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.

² 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.

³ 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.

⁴ Vgl. Manfred Rose: Die Verführungskraft des Leistungsfähigkeitsprinzips, in: Neue Zürcher Zeitung vom 28./29.9.2002, S. 14.

⁵ 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.

⁶ 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.

rer konsumtiven Verwendung besteuert; die Bildung des Konsumfonds erfolgt dagegen steuerfrei.

Bei der **zinsbereinigten** Einkommensteuer¹ wird die Summe aller Markteinkommen des Steuerpflichtigen besteuert; Erträge aus Finanzanlagen werden in Höhe einer (fiktiven) 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, 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 Einkommens**entstehung**, sondern der Einkommens**verwendung**.
- 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 werden², 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 vollkommenden 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 Marktsplaltung bedeuten und wäre im Hinblick auf europäisches Recht zweifelhaft. Zum anderen bleibt die Sparbereinigung solange 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, dass Einkommen im letztgenannten Staat zu verdienen und im erstgenannten auszugeben. Jener Staat, der das sparbereinigte Einkommen besteuert, müsste folglich Vorschriften über die Nachversteuerung 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.

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

² 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.

- (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 würden 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 „incentiv“ 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 lediglich den außensteuerlichen Aspekten eines Übergangs zur zinsbereinigten Einkommensteuer in einer offenen Volkswirtschaft nachgegangen werden¹. 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 Standardzins von Steuern befreien. Die Festlegung des Standardzinssatzes dürfte nicht einfach sein, vor allem wenn die Inflationsraten der Teilnehmerstaaten stark von einander 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.

¹ Vgl. Charles Mc Lure: Substituting Consumption Based Direct Taxation for Income Taxes, in: National Tax Journal, Jg. 1992, H. 2, S. 149 – 163.

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 zuwider laufen 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.

VI. Die steuerpolitischen Ziele der europäischen Zinsbesteuerung

- (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 sollte¹. 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 kompensieren². 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“³. Der andere Pol ist der allokativer 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 geht⁴. Auch mit Blick auf Drittstaaten verfängt hier der institutionelle Ansatz und die Funktion eines politischen Wettbewerbs nicht. Die in diesem Zusammenhang relevanten Drittländer sind ausschließlich Steueroasen, die extrem einseitig auf die Etablierung und Ausnutzung eines Steuergefälles, nicht aber auf eine Wirtschafts- und Finanzpolitik zur Steigerung der allgemeinen Wohlfahrt ausgerichtet sind⁵. Es geht hier wohlgerne nicht um das Phänomen, dass Bürger ihr Land 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 Konkurrenzmodell⁶ wird durch die Möglichkeit diskreditiert, dass Einzelne ihre ökonomischen Dispositionen so auf verschiedene Staaten aufteilen, wie es die jeweils für sie günstigste Konstellation nahelegt und dies angesichts der Tatsache, dass nicht alle Bürger und nicht alle wirtschaftlichen Aktivitäten gleichermaßen mobil sind⁷.

¹ 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 Köthenbürger: Tax Competition and Fiscal Equalization, in: International Tax and Public Finance, Jg. 2002, H. 4, S. 391 – 410.

² 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.

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

⁴ Vgl. Christa Radzio Plath: Steuerpolitik in der Union – Keine Reklame für den Binnenmarkt, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 1999, H. 11, S. 665 – 670, S. 668.

⁵ Vgl. den Zwischenbericht des OECD-Forum of Harmful Tax Practices, Paris 1999.

⁶ Vgl. Die Mühe der OECD mit Steuerwettbewerb, in: Neue Zürcher Zeitung vom 26./27.4.2003, S. 13.

⁷ Jawal N. Bhagwati: Symposium on the Exercise of Income Tax Jurisdiction over Citizens Abroad, in: Journal of Public Economics, Jg. 1982, S. 285 – 289.

(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, so dass 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 Unternehmensbereich¹. Weil die 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 lassen sich – unabhängig davon, ob die Kapitalerträge an der Quelle oder im Wohnsitzland besteuert werden – nur dann verwirklichen, wenn die Kapitalertragsbesteuerung international völlig harmonisiert ist.

(3) Ein Vergleich der grundsätzlich in Frage kommenden Harmonisierungsansätze² ergibt:

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

- Es ermöglicht Kapitalexportneutralität und dient damit dem Ziel der Produktionseffizienz;

¹ 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.).

² 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.

- 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.

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 ebensowenig ausgeschlossen werden wie die nationale.

- (4) Der wesentliche Vorteil der alternativen Lösung über das **Quellenlandprinzips** besteht darin, dass es ohne Informationsaustausch auskommt. Als Variante der Harmonisierung hätte dieser Ansatz in erster Linie den Vorteil, dass praktisch eine 100prozentige 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 Kapitalexportneutralität, 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 Kapitalexportneutralität 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 aufbauen¹. 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.

¹ Vgl. zu dem bereits bestehenden umfangreichen Instrumentarium der Finanzverwaltung zur grenzüberschreitenden Sachverhaltsaufklärung Hans Schaumburg: Internationales Steuerrecht, 2. Aufl., Köln 1998, S. 1286 ff.

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. Die EU-Eckwerte von 2003 – Konzept oder Kompromiß?

(1) Ausgehend von diesen **steuerpolitischen** Überlegungen lassen sich die Anforderungen an die Harmonisierung der Zinsbesteuerung in der EU ableiten:

- Das Ziel sollte sein, hinreichend einheitliche Standards für die Besteuerung von Kapitalerträgen in der Gemeinschaft zu schaffen. Die Ausführungen im Teil IV. haben verdeutlicht, dass isolierte nationale Steuerrechte dem internationalen Wettbewerb der Steuersysteme nicht standhalten, wenn ein Steuergefälle zwischen den Staaten besteht und gleichzeitig die ökonomisch gewünschte Freizügigkeit des Kapitals aufrechterhalten bleiben soll. Notwendig ist eine Angleichung der materiellen Bestimmungsvorschriften, d. h. eine Vereinheitlichung des Zinsbegriffs, eine übereinstimmende Festlegung der Steuerbemessungsgrundlage und eine Angleichung der Steuersätze. Die damit einhergehende Angleichung der Steuerbelastung hat unmittelbar Einfluss
 - auf die Akzeptanz der Besteuerung von Kapitalerträgen seitens der Bürger,
 - auf die Wettbewerbsbedingungen der nationalen Finanzplätze untereinander und des gemeinsamen EU-Kapitalmarktes im Verhältnis zu Drittmärkten sowie
 - auf die Wettbewerbsbedingungen der einzelnen Kapitalanlagearten untereinander.
- Deshalb sollte die Harmonisierung der Besteuerung von Kapitalerträgen nicht dazu führen, dass die bislang auf nationaler Ebene auftretenden nachteiligen Folgen des internationalen Wettbewerbs um Kapitalanleger sich auf das Verhältnis der EU zu Drittstaaten verlagern. Auf mittlere Sicht darf es nicht bei einem Alleingang der Gemeinschaft bleiben, vielmehr müssen die anderen Finanzplätze und die europäischen Länder mit Sonderstatus parallel in das Projekt eingebunden werden mit dem Ziel, möglichst synchron die neuen gemeinsamen Regelungen anzuwenden.
- Der neue Ansatz sollte auch genutzt werden, für diejenigen Anleger, die in der Vergangenheit ihre Kapitalerträge und ggf. auch die Quellen dieser Erträge nicht ordnungsgemäß versteuert haben, den Weg in die Steuerehrlichkeit zu öffnen. Dieser auch politisch brisante Punkt wird an anderer Stelle (vgl. unten IX.) aufgegriffen.

(2) Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie die oben (vgl. II.) erwähnten Eckwerte im Hinblick auf diese Anforderungen zu bewerten sind. Legt man die genannten Kriterien zugrunde, so ergibt sich folgende Beurteilung: Die Intention ist, bei der Zins-

besteuerung das **Wohnsitzprinzip** auf der Basis eines **Informationsmodells** umzusetzen. 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. Dies ist angesichts des geschilderten schwierigen Wegs hin zu einer Einigung nicht überraschend. Insofern stehen offensichtlich **harmonisierungs-politische** und **administrative** Aspekte im Vordergrund.

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.

- (3) Im Hinblick auf die Zeitachse dieser Anpassung ist zunächst auf die nach wie vor bestehende Unsicherheit bezüglich des Inkrafttretens der vorgesehenen Regelungen zu verweisen: In der Sitzung des ECOFIN-Rates am 21.3.2003 ist zwar beschlossen worden, von den fixierten Eckwerten nicht mehr abzuweichen, zumal die zunächst reklamierten Monita zu Regelungen im Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung¹ bzw. die Vorbehalte zur Einbeziehung der thesaurierenden Investmentfonds ausgeräumt werden konnten².

Entscheidend für den Umsetzungs-Zeitpunkt wird jedoch zum einen sein, wann die Verhandlungen mit der Schweiz und anderen Drittstaaten (erfolgreich) abgeschlossen sein werden. Zum anderen bleibt abzuwarten, ob nicht neue Blockaden aufgebaut werden: Großbritannien, Italien, Spanien und Portugal vertreten neuerdings die Auffassung, dass das gesamte Steuerpaket – einschließlich jener Teile, welche die Unternehmensbesteuerung betreffen, – als sog. „gemischtes Abkommen“ neben der EU auch alle 15 Mitgliedstaaten zu Vertragspartnern haben müsse³. Dies würde eine wei-

¹ Österreich und Luxemburg wollten der Richtlinie nur zustimmen, wenn zuvor eine verbindliche Entscheidung zur Bereinigung der nationalen Regelungen getroffen worden ist, die im Zusammenhang mit dem Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung beanstandet worden sind.

² Italien wollte nach Ablauf der Übergangsfrist die Grenzen für die Einbeziehung von thesaurierenden Investmentfonds in den Anwendungsbereich der Richtlinie (40 % in Zinstiteln) möglichst ganz beseitigt oder auf 10 % abgesenkt sehen.

³ Vgl. Neuer Ärger um europäische Zinssteuer, in: Börsen-Zeitung vom 9.5.2003, S. 6.

tere Verzögerung bedeuten. Schließlich 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 (2004 – 2010) verschieben wird.

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

a) der **räumliche** Anwendungsbereich¹

Die räumliche Wirkung des Richtlinienentwurfs 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 die Forderung, dass die Schweiz sich in das OECD-Musterabkommen einbinden lassen soll², das Amtshilfe nicht nur bei Steuerbetrug, sondern auch bei Steuerhinterziehung vorsieht³. Eine solche Regelung stünde im Widerspruch zum geltenden Schweizer Recht des Bankgeheimnis, das – wie oben unter II. dargestellt – nur bei Verdacht des Steuerbetrugs aufgehoben werden kann⁴. Die Schweiz beruft sich insofern 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 Deutschland⁵ als auch zwischen der Schweiz und den USA⁶ 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 und andere Drittstaaten einen Informationsaustausch nach OECD-Muster akzeptiert haben.

Ein weiteres Hindernis für eine hinreichende räumliche Wirkung des Richtlinienentwurfs 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 werden. 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 2010 bei 35 % Steuerbelastung für die in Luxem-

¹ 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.

² „... 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).

³ Vgl. OECD: Agreement on Exchange of Information on Tax Matters, a. a. O.

⁴ Vgl. Zinsbesteuerung in einer heiklen Phase, in: Neue Zürcher Zeitung vom 18.2.2003, S. 15.

⁵ Vgl. Steuerabkommen Deutschland – Schweiz steht, in: Neue Zürcher Zeitung vom 21./22.12.2002, S. 10.

⁶ Vgl. Art. 4 des „Mutual Agreement“ zwischen der Schweiz und den USA vom 23.1.2003.

burg 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 dem bestehenden Informationsaustausch auf Anfrage. 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

Der Richtlinienentwurf 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 erfassen, 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 ist¹.

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. Insoweit wurde auf praktische Bedürfnisse jener Stellen Rücksicht genommen, die zu Kontrollmeldungen bzw. zum Quellensteuereinbehalt verpflichtet werden.

c) der **sachliche** Anwendungsbereich

Im Richtlinienentwurf werden als „Zinsen“ die in der Abb. 3 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.

¹ „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 conight. There are some significant difficulties in this area and the high possibility that Member States will take different views“. (Price Waterhouse/Coopers: Savings Directive: Short on Detail, Long on Complexity, Financial Services Bulletin vom 5.2.2003, S. 2).

Abb. 3: Der Zinsbegriff nach den Eckwerten des Richtlinien-Entwurfs

- 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.

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. Eurobonds¹ gefordert, jetzt aber umfassend für alle umlauffähigen Wertpapiere geschaffen – ist ein typischer politischer Kompromiss, weil eine weitergehende „Bereinigung der Vergangenheit“ 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.

- (5) 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 aufgrund der Geldwäscherichtlinie bereits erhobenen Informationen weiterverwendet werden. Bei neu begründeten Ver-

¹ 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.

tragsverhältnissen 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 durch die Zahlstellen 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.

- (6) 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 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 prüfen, 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 verliert¹.

- (7) Für die Dauer von 7 Jahren ab Inkrafttreten 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 2004 über 20 % ab 2007 schließlich 35 % ab 2010 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. 4 zusammengefasst.

¹ 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.

Abb. 4: Auskünfte / Bemessungsgrundlagen für QuSt

Zinsen / Anlageform	Gegenstand der Auskünfte	Quellensteuer-Bemessungsgrundlage
Anlagen mit Zinszahlungen	Höhe der Zinserträge	Höhe der Zinserträge
Erträge aus ausschüttenden Investmentfonds a) Fonds mit ausschließlich verzinslichen Anlagen b) Gemischte Fonds	Ausgeschütteter Gesamtbetrag Ausgeschütteter Zinsanteil oder Gesamtbetrag	Ausgeschütteter 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 Zinstiteln	Gesamtbetrag der Einnahmen bei Veräußerung oder Rückgabe der Fondsanteile	Höhe der thesaurierten Zinsen oder gesamte Einnahmen bei Veräußerung oder Rückgabe der Fondsanteile

- (8) Der Richtlinienentwurf 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 offengelegt hat. Nach Art. 13 des Entwurfs 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.
- (9) Der Richtlinienentwurf lässt im Gegensatz zum Entwurf der Kommission von 1998 das Recht der Mitgliedstaaten zur Erhebung weiterer Quellensteuern auf Zinsen ausdrücklich unberührt. Aus Sicht Deutschlands ist in den DBA's 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. Die deutsche Abgeltungssteuer – ein Ansatz der EU-Eckwerte?

(1) Die Eckwerte des EU-Richtlinienentwurfes werfen 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 setzt die Bundesregierung einen ersten Schritt, um die Erfassung der Zinseinkünfte in Deutschland an dem künftigen Korridor einer europäischen Lösung zu orientieren¹. Dieser Ansatz ist durch folgende Eckwerte gekennzeichnet:

- Es wird mit Wirkung zum 1.1.2004 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 insofern wird künftig von einer Erfassung dieser Einkunftsart mit dem persönlichen Einkommensteuersatz von bis zu 48,5 % abgesehen. Damit folgt Deutschland insofern 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, so dass 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).

¹ Die Abgeltungssteuer steht den Eckwerten der 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).

- 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 Steuerersatz 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 eine „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 zugrundegelegt wurden.
 - Die pauschale Abgabe soll 25 % der bislang nicht versteuerten Einnahmen betragen, wenn die strafbefreiende Erklärung bis zum 31.12.2003 abgegeben wird. Die Abgabe erhöht sich auf 35 %, wenn die Erklärung zwischen dem 1.1. und dem 30.6.2004 abgegeben wird.
 - 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 bezieht¹.

IX. Die offenen Fragen bei der deutschen Abgeltungssteuer

- (1) Die nunmehr ergriffene 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“² als verfassungskonforme Lösung aufgezeigt.

¹ Im Regelfall werden die Zinseinkünfte identifizierter Steuerflüchtlinge über 10 Jahre nachversteuert; eine Belastung, die einschließlich der Zinsen auf das hinterzogene Kapital dieses häufig aufzehrt.

² Vgl. BVerfG vom 27.6.1991, BVerfGE 84, 239 (282).

Dieses Konzept antizipiert die Eckwerte einer künftigen EU-Richtlinie. Gleichwohl zeichnet sich bereits heute ein weiterer Handlungsbedarf auch für den nationalen Gesetzgeber ab, wenn zu einem späteren Zeitpunkt der in Rede stehende Richtlinienentwurf für eine europäische Zinssteuer 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. 5), so ergeben sich **Abweichungen** bei der **Erfassung der Erträge aus Wandelanleihen, Gewinnobligationen und Investmentfonds**¹.

Abb. 5: Gegenüberstellung Kapitalerträge i. S. der EU-Zinsrichtlinie und des ZinsAbG

	ZinsAbG	EU-Zinsrichtlinien-Entwurf
Dividenden	-	-
Aktienähnliche Genussrechte	-	-
Wandelanleihen	-	✓
Gewinnobligationen	-	✓
Rentenähnliche Genussrechte	✓	✓
Sonstige Kapitalforderungen jeder Art	✓	✓
Stückzinsen	✓	✓
Finanzinnovationen (Kursdifferenzpapiere)	✓	Teilweise
Erträge aus Investmentfonds	-	Teilweise

- Sowohl im Hinblick auf eine systematische Erfassung der Kapitalerträge im nationalen als auch im gemeinschaftlichen Steuerrecht sollten neben den in Abb. 5 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 Dividenderträge in Betracht käme.

¹ 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).

- Darüber hinaus sollten die im Zusammenhang mit der Umsetzung des Richtlinienentwurfes notwendigen Neuregelungen als Gelegenheit verstanden werden, die Systematik der deutschen Besteuerung von Einkünfte aus Kapitalvermögen generell auf den Prüfstand zu stellen, die durch Abb. 6 verdeutlicht wird: Die Diskussion über Aktienanleihen und Umtauschanleihen hat in der Vergangenheit beispielhaft die bestehende Rechtsunsicherheit und fehlende Planbarkeit von Vermögensdispositionen auf diesem Gebiet verdeutlicht, so dass nunmehr eine eindeutige Beschreibung und Abgrenzung der Tatbestände der §§ 20 und 23 EStG in Angriff genommen werden sollte.

Abb. 6: Die unterschiedliche Besteuerung von Kapitalerträgen

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

- 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 gezeigt¹, 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 zunehmen². Die Formulierungen der Eckwerte 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.

¹ Vgl. Deutsche Bundesbank: Aufkommen und ökonomische Auswirkungen des steuerlichen Zinsabschlags, in: Monatsbericht Januar 1994, S. 45 – 58, S. 48 f.

² 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.

- 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 berücksichtigen¹, so dass allenfalls partielle Einbeziehungen von Dividenden in die Bemessungsgrundlage in Betracht kämen².

b) Harmonisierung der persönlichen Steuerpflicht

Wenn man sich an den Eckwerten des künftig umzusetzenden EU-Richtlinienentwurfs orientiert, sind Erträge aus Kapitalanlagen in einen 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, so dass 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 Abgeltungssteuer 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 rechtfertigen³.

- (3) Neben Angleichungen in der sachlichen und persönlichen Steuerpflicht muss bei der Umsetzung der Eckwerte des EU-Richtlinienentwurfs 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 Bundesregierung⁴ – nicht mehr Gegenstand des Entwurfs zum Zinsabgeltungssteuergesetz. Gleichwohl bestehen nach wie vor Überlegungen, 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 zu machen, auch um den individuellen Missbrauch von Sozialtransfers einzudämmen. 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

¹ Vgl. Christoph Spengel: Internationale Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union, Baden-Baden 2003.

² Vgl. auch die diesbezüglichen Vorschläge der sog. Bareis-Kommission (Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Thesen der Einkommensteuer-Kommission, Bonn 1995, S. 55 ff.).

³ Vgl. Peter Bareis: Eckwerte einer Abgeltungssteuer für Deutschland, in: Gerhard Schick (Hrsg.), a. a. O., S. 35 – 38, S. 37.

⁴ Vgl. Zur Notwendigkeit von Kontrollmitteilungen im Rahmen der Besteuerung von Kapitalerträgen, Pressemitteilungen des Bundesfinanzministeriums vom 21.1.2003.

notwendig¹: 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 Bankgeheimnis² aufrechterhalten werden.

- (4) Es sei dahingestellt, ob es vertretbar ist, die Kreditwirtschaft damit zu belasten, Sozial-schmarotzern 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 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 EG-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 Richtlinie erreicht werden soll³.
- (5) Inwieweit die vorgesehene Steueramnestie 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, so dass 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.

¹ 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.

² 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.

³ 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.

- (6) Hinsichtlich der vorgesehenen „Brücke zur Steuerehrlichkeit“ ist 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 nahezu unpassierbar machen können.

Mit Blick auf die intendierte „Zurückholung“ von Vermögen ist allerdings wegen des zunächst bestehenden Gefälles der Steuersätze Skepsis angebracht¹: 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 undeclaredem 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 erhalten².

Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass mit weiteren Absenkungen des Satzes die regressiven Belastungswirkungen des Zinsabschlags³ noch verstärkt würden. Daneben ist die steuerpolitische Güterabwägung auch in anderer Hinsicht, nämlich mit Blick auf die Unternehmensbesteuerung, zu vollziehen.

- (7) Für diese sind insbesondere die neuen Trennlinien zwischen Zinseinkünften und anderen Einkünften relevant. Dabei bestehen noch Unklarheiten im Einzelnen darüber, wie Zinseinkünfte aus einem Betriebsvermögen und Gesellschafterdarlehen, insbesondere bei Kapitalgesellschaften, behandelt werden⁴. 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 hin⁵. Es wären dann neue Abgrenzungsprobleme 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.

¹ Vgl. Hans Flick u. Jörg Dietrich: Nachsicht für eine verpfuschte Vergangenheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.4.2003, S. 13.

² 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.

³ Vgl. Lothar Schemmel: Zur Reform der Zinsbesteuerung, Wiesbaden 1999, S. 42 ff.

⁴ Vgl. Otto H. Jacobs, Ulrich Schreiber, Christoph Sprengel, 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.

⁵ Vgl. Richard Bertle: Die Besteuerung der Außenfinanzierung, 2. Auflage, Wien 2000, S. 3 – 23.

Anders wäre eine Scheduling 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 eingeschränkt¹.

- (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 Personunternehmen 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 werden².

X. Das steuerpolitische Resümee

- (1) Zieht man ein Resümee, so bleibt festzustellen, dass in der europäischen Dimension mit den aktuellen Eckwerten das „Koexistenzmodell“ von Feira zu einem Ansatz weiterentwickelt wurde, der in der mittelfristigen Perspektive, d. h. im Jahre 2010, 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 zu Gunsten eines Systems des Informationsaustausches aufzugeben. Der Richtlinienvorschlag bedeutet lediglich ein Minimum an effektiver Besteuerung von Zinseinkünften in der EU³. Er 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 Richtlinien-Entwurf).

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.

¹ 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.

² 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.

³ Vgl. Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses, *ABl.* 2002, Nr. C48/55.

- (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 eine ausgewogene 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 Unternehmensbesteuerung¹ nicht durch steuerpolitische Inkonsistenz bei der Belastung der Kapitaleinkünfte kontakariert werden.

Zusammenfassung

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 2002 Quellensteuern auf die dort erzielten Zinseinnahmen erheben können. Deren Sitze müssen in dieser Zeitspanne von 15 % auf 35 % angehoben werden, um auch in diesen Staaten den Übergang auf den Informationsaustausch zu stimulieren.

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

Der deutsche Steuergesetzgeber hat mit dem Satz für einen Zinsabschlag von 25 %, der ab 2004 auf die in Deutschland erzielten Zinseinkommen von Steuerinländern erhoben werden sollen, einen Ansatz gewählt, 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 verhandelten Eckwerte für eine europäische Richtlinie der Zinsbesteuerung als auch der deutsche Ansatz sind insofern unvollkommen, als 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 Unternehmenssteuerung herbeizuführen.

¹ 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. Meuck u. Leif Mutén: Europäische Steuerpolitik für mehr Wachstumseffizienz, Bonn (Institut „Finanzen und Steuern“ e. V.) 2003.

Summary

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 2002. 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 2004 onwards, German tax legislation has opted 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 as far as there remain considerable gaps in the recording of impersonal and personal tax liability. Further efforts need to be made as regards 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 corporate management in a way that makes sense economically.