

Schratzenstaller, Margit; Wehner, Holger

Article — Digitized Version

Zinsbesteuerung in der Europäischen Union

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schratzenstaller, Margit; Wehner, Holger (2000) : Zinsbesteuerung in der Europäischen Union, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 11, pp. 675-683

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40515>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Margit Schratzenstaller, Holger Wehner

Zinsbesteuerung in der Europäischen Union

Nach kontroversen Auseinandersetzungen haben sich die Mitgliedsländer der EU in diesem Juli in Feira auf einen Kompromiss bei der Zinsbesteuerung geeinigt. Welchen Kriterien muss eine Besteuerung der Zinseinkünfte entsprechen? Wie werden die Zinseinkünfte in der EU derzeit besteuert? Wie ist der beschlossene Kompromiss zu bewerten?

Die Besteuerung der Zinseinkünfte wird in den Mitgliedsländern der Europäischen Union durch Steuerwettbewerb und Vollzugsdefizite zunehmend ausgehöhlt. Diese Erosion der Zinsbesteuerung verursacht allokativen, verteilungspolitischen und fiskalischen Problemen. Um diese Probleme zu verstehen, ist es erforderlich, zunächst einmal die Prinzipien der Besteuerung von Zinserträgen näher zu betrachten.

Auf der Grundlage des Souveränitätsprinzips kann jeder Staat in seinem Hoheitsgebiet autonom Steueransprüche nach Person und Tatbestand festsetzen. Da sich bei ausländischen Kapitalanlagen Steuerobjekt und -subjekt in verschiedenen steuerlichen Hoheitsgebieten befinden, sind grenzüberschreitende Kapitaleinkünfte regelmäßig durch Konflikte in der Besteuerung gekennzeichnet¹.

Prinzipien der Zinsbesteuerung

Ist die Person des Steuerpflichtigen für die Festsetzung der Steuer maßgebend (Besteuerung des Inländereinkommens bzw. subjektive Steueranknüpfung), so kommt eine Kombination aus Wohnsitzstaats- und Welteinkommensprinzip zum Einsatz. 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 wird eine Kombination von Quellenstaats- und Territorialprinzip angewendet². Unabhängig von der Ansässigkeit des Einkommens-

beziehers müssen die Einkünfte im Land der Erzielung versteuert werden. Der Objektsteuercharakter führt dazu, dass keine persönlichen Merkmale des Steuerschuldners berücksichtigt werden.

Schließen sich alle Länder gleichsam entweder dem Wohnsitzstaats- oder dem Quellenstaatsprinzip an, kommt es nicht zu internationalen Kollisionswirkungen. In der Regel wenden die Staaten jedoch beide Prinzipien nebeneinander an, so auch das deutsche Einkommensteuergesetz, so dass Steuerinländer und -ausländer unterschiedlich behandelt werden.

Unter den verschiedenen grenzüberschreitenden Kapitaleinkunftsarten spielt dieses Problem insbesondere bei Zinseinkünften eine Rolle, da keine generelle Einigung besteht, ob der Besteuerungsanspruch dem Land des Gläubigers oder dem Land des Schuldners zustehen soll³. Erheben sowohl der Wohnsitzstaat als auch der Quellenstaat einen Anspruch auf die Besteuerung der Zinseinkünfte, kommt es zu einer Doppelbesteuerung, die grenzüberschreitende Aktivitäten gegenüber Inlandsaktivitäten diskriminiert⁴. Diese Kollision kann durch bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) vermieden werden.

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. Voraussetzung für diese Steuerflucht ist ein Steuergefälle, d.h. ein international unterschiedlich hohes

Margit Schratzenstaller, 32, Dipl.-Oec., M.A. (Econ.), und Holger Wehner, 28, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Gießen, Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Theorie und Vergleich der Wirtschaftssysteme.

¹ Vgl. S. Homburg: Allgemeine Steuerlehre, München 1997, S. 242.

² Vgl. R. Peffekoven: Probleme der internationalen Finanzordnung, in: F. Neumark (Hrsg.): Handwörterbuch der Finanzwissenschaft, Band IV, Tübingen 1983, S. 241. Im weiteren stehen die Bezeichnungen Wohnsitzstaatsprinzip und Quellenstaatsprinzip synonym für die beiden Kombinationen.

³ Vgl. W. H. Wacker: Prinzipien internationaler Besteuerung, in: WISU – Das Wirtschaftsstudium, 10/1990, S. 575-579.

Niveau der Besteuerung, unter anderem verursacht durch das Fehlen bestimmter Steuern oder durch unterschiedlich hohe Steuersätze⁵. Das Steuerfluchtland verliert dann den Zugriff auf das Steuergut zugunsten des Steuerzufluchtlandes (in der Regel eine sogenannte Steueroase; d.h. ein Niedrigsteuerland⁶).

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. Steuerhinterziehung ist für den Anleger – obwohl laut Gesetz grundsätzlich strafbar – aufgrund geringer Entdeckungswahrscheinlichkeit mit einem geringen Risiko verbunden⁷.

Allokationseffizienz

Eine Beurteilung verschiedener Ansätze zur Besteuerung von Zinseinkünften kann auf Basis der Neumark-Kriterien Effizienz, Gerechtigkeit, fiskalische Ergiebigkeit und Einfachheit erfolgen⁸. Dabei muss aus allokatonspolitischer Sicht das Verfahren international wettbewerbsneutral sein⁹. Zwei Aspekte spielen bei der internationalen Neutralität eine Rolle: Kapitalexportneutralität und Kapitalimportneutralität. Kapitalexportneutralität bedeutet die steuerliche Gleichbehandlung aller Einkommen im Kapitalexportland unabhängig davon, ob sie durch Anlage im Inland oder im Ausland erzielt werden. Über das Arbitragekalkül der Anleger gleichen sich bei Kapitalmobilität dann die Bruttozinssätze und damit die Grenzproduktivitäten der Investitionen im In- und Ausland an. Dann wird die Entscheidung, ob die Grenzinvestition im In- oder Ausland erfolgen soll, nicht durch Steuern beeinflusst.

Kapitalimportneutralität dagegen impliziert, dass aus Sicht des Kapitalimportlandes die im Inland erzielten Zinseinkünfte unabhängig von der Herkunft des Kapitals steuerlich gleichbehandelt werden. Dies führt im Arbitragegleichgewicht bei unterschiedlichen Steuersätzen im In- und Ausland zwar zu einem Ausgleich der Nettozinssätze, jedoch nicht der Bruttozinssätze bzw. Kapitalgrenzproduktivitäten. Während die Anwendung des Wohnsitzstaatsprinzips Kapitalexportneutralität bewirkt, hat das Quellenstaatsprinzip Kapitalimportneutralität zur Folge. Über den Ausgleich der Grenzleistungsfähigkeiten des Kapitals im In- und Ausland führt das Wohnsitzstaatsprinzip zur Maximierung des gemeinsamen Sozialprodukts (Produktionseffizienz). Hingegen sorgt das Quellenstaatsprinzip über den Ausgleich der Nettozinssätze

für eine effiziente internationale Ersparnisbildung (Konsumeffizienz).

Vollkommene internationale Effizienz ist nur bei gleichzeitiger Verwirklichung von Kapitalexportneutralität und Kapitalimportneutralität zu erreichen, d.h. bei einer vollständigen Harmonisierung der internationalen Steuersysteme. Da diese in der Realität nicht gegeben ist, wird der Kapitalexportneutralität und damit dem Wohnsitzstaatsprinzip der Vorzug gegeben. Allgemein wird nämlich dem Kapitalangebot (Sparen) eine geringere Zinselastizität unterstellt als der Kapitalnachfrage (Investition), so dass eine Verletzung der Kapitalexportneutralität c.p. zu größeren Wohlfahrtsverlusten führt.

Darüber hinaus muss eine rationale Zinsbesteuerung das Kriterium der nationalen Allokationseffizienz erfüllen. Analog zu einer unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von Anlagen im In- und Ausland führt eine unterschiedliche Besteuerung einzelner inländischer Kapitaleinkünfte zu Fehlallokationen im Inland.

Verteilungsgerechtigkeit

Aus distributionspolitischer Sicht ist eine Regelung sowohl auf interpersonelle Gerechtigkeit als auch auf Gerechtigkeit zwischen Nationen (interjurisdictional equity) zu untersuchen¹⁰. Nach dem Gleichheitsgrundsatz werden Steuern nach Maßgabe der personenbezogenen Leistungsfähigkeit (Leistungsfähigkeitsprinzip), für die regelmäßig das Einkommen als Indikator gilt, auf die Steuerpflichtigen verteilt. Nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip darf bei der Bestimmung der Steuerpflicht weder der Aufenthaltsort des Steuerpflichtigen noch der Ort der Einkommenserzielung eine Rolle spielen. Individuelle Gerechtigkeit ist nur durch eine personenbezogene Besteuerung unter Einbeziehung des Welteinkommens, d.h. durch die Anwendung des Wohnsitzstaatsprinzips, realisierbar.

⁴ Vgl. B. Genser, A. Haufler: Steuerpolitik in offenen Volkswirtschaften, in: WISU – Das Wirtschaftsstudium, 5/1990, S. 313.

⁵ Vgl. G. Schmolders, K.-H. Hansmeyer: Allgemeine Steuerlehre, 5. Auflage, Berlin 1980, S. 164.

⁶ Vgl. G. Dreßler: Die Besteuerung von Gewinnverlagerungen in Steueroasen-Länder, Frankfurt 1982, S. 21. Der Begriff der Steueroase geht auf den sogenannten Oasenerlaß der Bundesregierung von 1965 zurück.

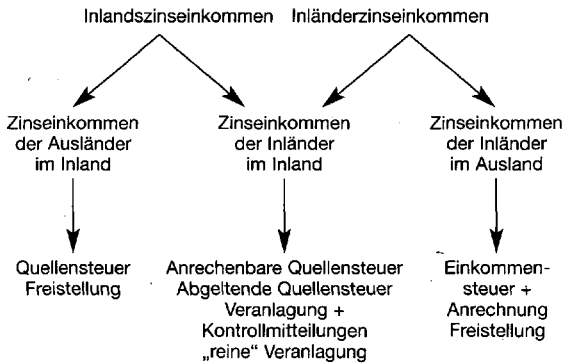
⁷ Vgl. G. Rose: Betrieb und Steuer: Grundlagen der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre, 4. Auflage, Wiesbaden 1999, S. 75.

⁸ Vgl. F. Neumark: Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen 1970.

⁹ Vgl. R. Peffekoven: Anrechnung versus Freistellung – Zur ökonomischen Analyse internationaler Besteuerungsprinzipien, in: Außenwirtschaft, I-II/1984, S. 139.

¹⁰ Vgl. R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 4, Tübingen 1978, S. 246.

Gestaltungsalternativen einer Zinsbesteuerung aus Sicht des Inlands



Quelle: Eigene Darstellung.

Gerechtigkeit zwischen Nationen betrifft die Verteilung der Steuereinnahmen aus der Besteuerung grenzüberschreitender Kapitaleinkommen. Grundsätzlich stellt sich die Frage, welchem Staat das Recht zur Besteuerung grenzüberschreitender Zinseinkünfte zusteht: dem Quellenstaat, in dem die Einkünfte erwirtschaftet werden, oder dem Wohnsitzstaat des Kapitalbesitzers. Die internationale Gerechtigkeit zielt auf das Äquivalenzprinzip mit dem Ziel der Verteilung der Steuerlast nach der Maßgabe, welcher Nutzen erwirtschaftet bzw. welche Kosten im Quellen- oder Wohnsitzstaat entstanden sind. Seine Anwendung wird allerdings insbesondere bei Portfolioinvestitionen und damit auch bei Zinseinkünften dadurch erschwert, dass entstandene Nutzen bzw. Kosten nicht quantifizierbar und messbar sind.

Weitere Kriterien sind die finanzpolitische (budgetäre) Funktion der Besteuerung, d.h. die Beschaffung von Deckungsmitteln für öffentliche Ausgaben, die anderweitig nicht finanziert werden können oder sollen¹¹, sowie ihre Einfachheit. Letztere umfasst steuerrechtliche und steuertechnische Grundsätze und steht nicht auf einer Stufe mit Effizienz, Gerechtigkeit und fiskalischer Ergiebigkeit, sondern ist vielmehr als untergeordnet zu sehen. Gleichwohl ist die Betrachtung technischer Restriktionen ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung verschiedener Ansätze zur Zinsbesteuerung.

Zinsbesteuerung in der EU

Aus Sicht des Inlandes geht es bei der Erörterung eines Systems zur Besteuerung von Zinsen um die Behandlung von im Inland erzielten Zinseinkommen einerseits und um die Behandlung von Zinseinkommen der Inländer andererseits (vgl. die Abbildung).

Bei der Besteuerung von inländischen Zinserträgen der Inländer sind innerhalb der Europäischen Union vier grundsätzliche Verfahren zu erkennen¹².

- Im ersten Fall wird eine Quellensteuer auf Zinseinkünfte als Vorauszahlung auf die Einkommensteuer erhoben. Bei der Veranlagung zur Einkommensteuer werden dann bereits gezahlte Quellensteuern auf die Steuerschuld angerechnet.
- Im zweiten Fall wird die Quellensteuer als Abgeltungssteuer erhoben; die Zinseinkünfte werden anschließend nicht mehr in die Einkommensteuerveranlagung einbezogen (Definitivsteuer). Die Abgeltungssteuer kann mit einer Option auf Veranlagung versehen sein.
- Im dritten Fall werden Zinseinkommen 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.
- Im vierten Fall schließlich erfolgt eine „reine“ Veranlagung, d.h. es wird weder eine Quellensteuer erhoben, noch gibt es Kontrollmitteilungen (System ohne spezielle Regelungen). Das heißt nicht, dass Zinseinkünfte ausdrücklich steuerfrei sind, vielmehr unterliegen sie im Rahmen der Veranlagung weiterhin der Einkommensteuer.

Hiervon ist die Behandlung der grenzüberschreitenden Zinseinkommen, d.h. der Inländereinkommen im Ausland und der Ausländereinkommen im Inland, zu unterscheiden. Inländereinkommen, die im Ausland erzielt werden, können im Rahmen des Wohnsitzstaatsprinzips in die persönliche Steuerpflicht einbezogen werden, wobei in der Regel eine Anrechnung eventuell im Ausland gezahlter Quellensteuern erfolgt. Auf Zinseinkommen von Ausländern im Inland kann nach dem Quellenstaatsprinzip eine Quellensteuer erhoben werden. Alternativ können solche Einkünfte im Inland steuerlich freigestellt werden.

Übersicht 1 gibt einen Überblick über die individuellen Systeme der Besteuerung von Steuerinländern und -ausländern in den Mitgliedsländern der EU. Während es ein lückenloses und umfassendes System von Kontrollmitteilungen zur Unterstützung der Veranlagung der Zinseinkommen der Inländer lediglich in Dänemark und den Niederlanden gibt, bestehen in einigen anderen Ländern mit einer Quellenbesteuerung zusätzlich umfangreiche Informationsmöglichkeiten für die Finanzbehörden. In Deutsch-

¹¹ Vgl. F. Neumark, a.a.O., S. 19.

¹² Vgl. zum folgenden Abschnitt D. Carl, J. Klos: Bankgeheimnis und Quellensteuer im Vergleich internationaler Finanzmärkte, Herne, Berlin 1993, S. 173 ff.

Übersicht 1
Systeme der Zinsertragsbesteuerung natürlicher
Personen in den Mitgliedstaaten der EU
 (Stand 1997)

	Quellensteuersatz (in %)	Inländer Charakter	Kontrollsystem	Ausländer ¹ Quellensteuersatz (in %)
Belgien	15	Abgeltung ²	nein	0-15
Dänemark (1998)	Einkommensbesteuerung		ja ³	-
Deutschland	30/35 ⁴	Anrechnung	nein	-
Finnland	28	Abgeltung ²	nein	-
Frankreich	20,9	Abgeltung ²	ja ⁵	0-15
Griechenland	15	Abgeltung	nein	15
Großbritannien	20	Anrechnung	nein	25 ⁶
Irland	10/26 ⁷	Anrechnung	nein	0-15
Italien	12,5/30 ⁸	Abgeltung	nein	12,5/30
Luxemburg	„reine“	Veranlagung	nein	-
Niederlande	Einkommensbesteuerung		ja ⁵	-
Österreich	25	Abgeltung	nein	-
Portugal	20	Abgeltung ²	nein	10-20
Schweden	30	Spez. Einkommenssteuersatz ⁹	ja	10-20
Spanien	25	Anrechnung	ja ⁴	25

¹ Die Besteuerung ist abhängig von den jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen mit anderen EU-Mitgliedern. ² Der Steuerpflichtige hat eine Option zur Einkommensteuerveranlagung. ³ Es besteht ein automatisches Kontrollmitteilungssystem. ⁴ Für Tafelgeschäfte. ⁵ Es gibt eine umfassende Auskunftspflicht auf Anfragen der Steuerbehörden. ⁶ Bestimmte Staatsanleihen und börsennotierte Eurobonds sind ausgenommen. ⁷ 10% für bis zu 50 000 irische £ auf Sparkonten; 26% übrige Fälle. ⁸ 12,5% Staatsanleihen und Obligationen an der Börse; 30 Bankdepots und Obligationen nicht an der Börse notierter Unternehmen. ⁹ Wirkung entspricht einer Abgeltungssteuer.

Quellen: Bundesministerium der Finanzen: Informationsdienst zur Finanzpolitik des Auslands, Bonn 1996; A. Haufler: Prospects for Co-ordination of Corporate Taxation and the Taxation of Interest Income in the EU, in: Fiscal Studies, 2/1999, S. 136; H. Newson: Quellensteuer – Befreiende Oasen, in: EU-Magazin, 10/1995, S. 15; F. Fischer, M. Gulder: Zinsbesteuerung und die Mitwirkungspflichten der Banken in Europa, in: Sparkasse, 9/1998, S. 430.

land, Großbritannien und Spanien erfolgt eine Anrechnung der einbehaltenen Quellensteuer auf die persönliche Einkommensteuer. Eine Quellensteuer in Abgeltungsform gibt es in Griechenland, Irland, Italien und Österreich. In Belgien, Finnland, Frankreich und Portugal hat der Steuerpflichtige die Option, zwischen der Abgeltung und der Anrechnung zu wählen. In Schweden erfolgt mit Hilfe eines Kontrollmitteilungssystems die Einbeziehung der Kapitaleinkommen in die Einkommensteuer. Jedoch unterliegen die Kapitaleinkommen einem proportionalen Steuersatz, der niedriger ist als der Einkommensteuerhöchstsatz. In der Wirkung entspricht dieses Vorgehen dem Einsatz einer abgeltenden Quellensteuer. Luxemburg und einige assoziierte Gebiete anderer EU-Mitgliedstaaten erheben keine Quellensteuer und verfügen außerdem über ein sehr ausgeprägtes Bankgeheimnis; hier erfolgt eine „reine“ Veranlagung.

Auf die ausländischen Zinseinkünfte der Inländer erheben alle Wohnsitzstaaten grundsätzlich einen Steueranspruch (unter Anrechnung der ausländischen Steuerschuld¹³). Aufgrund mangelnder Abstimmung untereinander sind die Herkunftsstaaten der Kapitalanleger aber zumeist auf die Erklärungsbereitschaft ihrer Steuerbürger angewiesen.

In der Mehrheit der Mitgliedstaaten ist schließlich eine unterschiedliche steuerliche Behandlung von in- und ausländischen Kapitalanlegern festzustellen. In einer Reihe von Staaten werden auf die Einkünfte aus Anlagen ausländischer Investoren keine Steuern erhoben. Zusammen mit dem Fehlen einer Steuersicherung führt dies dazu, dass wechselseitig eine ganze Reihe von EU-Staaten als Steueroasen für Kapitalanlagen aus anderen Mitgliedstaaten fungieren¹⁴.

Konsequenzen aus der aktuellen Praxis

Die aktuelle Praxis der Zinsbesteuerung innerhalb der EU hat negative Konsequenzen für die Gesamtheit der EU-Mitgliedsländer. In keinem Mitgliedstaat wird Kapitalexporthneutralität verwirklicht, da die Staaten die Besteuerung der ausländischen Zinseinkünfte ihrer Bürger nach dem Wohnsitzstaatsprinzip de facto nicht durchsetzen können. Portfolioinvestitionen der Anleger in In- und Ausland werden somit steuerlich unterschiedlich behandelt, so dass aufgrund der Orientierung der Anleger an der Nachsteuerrendite das Kapital nicht der höchstverzinsten Anlagemöglichkeit zufließt und ein gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtsverlust resultiert¹⁵. Sofern außerdem keine gleichmäßige Besteuerung des Inlandseinkommens erfolgt, weil Ausländer von der Besteuerung ausgenommen sind, wird auch Kapitalimportneutralität nicht realisiert. Insgesamt bringt daher die derzeitige Praxis der Zinsbesteuerung in der EU globale allokativen Ineffizienz hervor.

Die Existenz von Steueroasen an sich muss keine schwerwiegenden Verzerrungen in der internationalen Allokation des Kapitals auf die realen Investitionsmöglichkeiten zu Folge haben¹⁶. Der Zufluss von Portfoliokapital in die Steueroasen innerhalb der EU – vor allem Luxemburg muss aufgrund seiner speziell auf ausländische Portfolioinvestoren zugeschnittenen An-

¹³ Vgl. A. Haufler: Prospects for Co-ordination of Corporate Taxation and the Taxation of Interest Income in the EU, in: Fiscal Studies, 2/1999, S. 135.

¹⁴ Vgl. G. Sass: Überblick über die steuerlichen Maßnahmen in der EU angesichts der Währungsunion, in: Finanz-Rundschau, 2/1999, S. 80.

¹⁵ Vgl. V. Tanzi: Taxation in an Integrating World, Washington 1995, S. 137.

¹⁶ Vgl. G. Kopits (Hrsg.): Tax Harmonization in the European Community: Policy Issues and Analysis, Washington 1992, S. 67.

lagemöglichkeiten als solche bezeichnet werden – führt dort lediglich zu einer Konzentration der Finanzintermediation. Über den Umweg der Finanzintermediäre kann das Kapital dann dennoch den effizientesten realen Verwendungsmöglichkeiten zufließen.

Verändert wird allerdings die internationale Verteilung der besteuerten Einkommen. Da sich ausländische Portfolioanlagen in den „Niedrigsteuerländern“ konzentrieren, fallen dort auch die Zinseinkünfte an. Sofern im Quellenland eine Quellensteuer erhoben wird, erhält dieses Zinssteuer-Einnahmen; für die Wohnsitzstaaten der Portfolioanleger jedoch verringert sich mit dem Ausmaß der internationalen Kapitalverlagerung und der Steuerhinterziehung die Steuerbasis. Insgesamt erzielen die Niedrigsteuerländer zusätzliche Steuereinnahmen auf Kosten der Hochsteuerländer (beggar-thy-neighbor-policy), wenn es ihnen aufgrund günstiger Quellensteuersätze für ausländische Anleger gelingt, zusätzliche Portfolioinvestitionen zu attrahieren¹⁷. Im Ergebnis sinken schließlich die gesamten Steuereinnahmen auf Zinserträge innerhalb der gesamten EU – und zwar um so stärker, je weniger das Wohnsitzstaatsprinzip durchgesetzt werden kann.

Neben fiskalischen Verschiebungen zwischen den Staaten bewirkt die Erosion der Bemessungsgrundlage auch Verzerrungen in der Steuerbelastung zwischen den Steuerpflichtigen. Die mangelnde Durchsetzung der Besteuerung führt zu ungleichmäßiger steuerlicher Behandlung zwischen den Beziehern von Zinseinkünften und den Beziehern der übrigen Einkunftsarten. Innerhalb der Gruppe der Bezieher von Zinseinkünften wird gegen die vertikale Dimension des Leistungsfähigkeitsprinzips verstoßen, da die Annahme plausibel ist, dass wohlhabende Investoren eine größere Kapitalmobilität und damit eine größere Neigung – bzw. auch bessere Möglichkeiten – zu Auslandsinvestitionen aufweisen: Die inländische Zinsbesteuerung trifft dann in erster Linie Kleinsparer, die Finanzanlagen im Inland halten, während sich die Bezieher hoher Zinseinkünfte im Ausland der Besteuerung leichter entziehen können¹⁸.

Probleme der einzelnen Systeme

Über die für die Gesamtheit der EU-Länder bestehenden Probleme hinaus sind auch spezifische Defizite der einzelnen, bislang unkoordinierten Besteuerungsverfahren der EU-Mitglieder, die zum Teil als Reaktion auf die gestiegene Integration der Märkte für Portfoliokapital eingeführt wurden, festzustellen. Nur die vollständige Einbeziehung der Zinseinkommen in die Einkommensbesteuerung sowie die Besteuerung der Steuerinländer nach dem Wohnsitzprinzip kann

obige Kriterien weitgehend erfüllen. Wird eine anrechenbare Quellensteuer für Steuerinländer als Vorauszahlung für die Einkommensteuer eingeführt, tragen nur diejenigen Anleger eine zusätzliche Steuerlast, die in der Ausgangssituation alle Zinseinkommen hinterzogen haben, und das auch nur dann, wenn es keine Möglichkeit zur Steuerflucht gibt¹⁹. Wird nämlich die Steuerpflicht am Inländerstatus des Schuldners festgemacht, kann die Quellensteuer natürlich nur Zinseinkommen der Inländer im Inland erfassen, während im Ausland erwirtschaftete Einkünfte nach wie vor hinterzogen werden können. Es besteht daher ein Anreiz zur Kapitalverlagerung in Niedrigsteuerländer. Werden dadurch Zinssteigerungen im Inland ausgelöst, hat eine Quellensteuer steigende Zinsaufwendungen zur Folge, die in besonderem Maße den Staat selbst treffen. Ein solcher kurzfristiger Zinseffekt war in Deutschland nach der Einführung der so genannten „kleinen Kapitalertragsteuer“ 1989 zu beobachten, als massive Verkäufe quellensteuerbelasteter Inlandsanleihen und Ersatzkäufe von quellensteuerfreien Auslandsanleihen durch In- und Ausländer das inländische Zinsniveau ansteigen ließen²⁰.

Bei einer Abgeltungssteuer sind die Steuerbehörden – zumindest was die inländischen Zinseinkommen anbelangt – zwar nicht mehr auf die Erklärungsbereitschaft der Steuerpflichtigen angewiesen; ebensowenig wie bei einer anrechenbaren Quellensteuer können jedoch ausländische Zinserträge der inländischen Steuerpflichtigen erfasst werden. Während im Rahmen des Wohnsitzstaatsprinzips und einer anrechenbaren Quellensteuer erst die Steuerhinterziehung zu einer Ungleichbehandlung der einzelnen Einkunftsarten führt, hat eine Abgeltungssteuer von vornherein diesen diskriminierenden Effekt. Die Steuerschuld hängt dann nicht mehr nur von der Höhe des Einkommens ab, sondern auch von dessen Verteilung auf Kapital- und sonstige Einkünfte sowie auf in- und ausländische Kapitalanlagen, so dass gegen die horizontale Gleichmäßigkeit verstoßen wird. Wird eine vollständige Besteuerung der Zinseinkünfte durch eine Abgeltungssteuer ersetzt, verzichtet der Staat aufgrund des im Vergleich zum progressiven Ausgangstarif in der Regel niedrigeren Proportional-

¹⁷ Vgl. V. Tanzi, a.a.O., S. 80; A. L. Bovenberg: The Case for International Coordination of Commodity and Capital Taxation, in: R. Prud'homme (Hrsg.): Public Finance with several Levels of Government, Brüssel 1990, S. 317.

¹⁸ Vgl. R. Gordon: Can Capital Income Taxation Survive in Open Economies?, in: The Journal of Finance, 3/1992, S. 1162.

¹⁹ Vgl. R. Hagedorn: Theorie der Steuerhinterziehung, in: WiSt – Das Wirtschaftswissenschaftliche Studium, 10/1991, S. 525 f.

²⁰ Vgl. U. Döring: Vom Zinsabschlag zur Bankensteuer, in: Der Betrieb, 2/1993, S. 51 f.

Übersicht 2
Entwicklung der Einkommensbesteuerung
zu einem dualen System

Land	Spitzen-Grenzsteuersätze der persönlichen Einkommensteuer	Grenzsteuersätze Zinserträge ¹	Körperschaftsteuersatz
Dänemark			
Vor Steuerreform 1987	73	73	40
Nach Steuerreform 1987	68	56	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

¹ Mit Ausnahme von Dänemark gelten diese Steuersätze auch für Dividenden und gegebenenfalls realisierte Gewinne aus Wertsteigerungen. ² Quellensteuer mit Anrechnung im Rahmen der Einkommensteuer.

Quellen: B. Genser: Austria's Steps Towards a Dual Income Tax, in: L. Mutén et al. (Hrsg.): Towards a Dual Income Tax?, London et al. 1996; P. 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; Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Steuerbelastung deutscher Unternehmen – nationaler und internationaler Vergleich, Reihe Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte, Volkswirtschaftliche Analysen, 4/1999.

tarifs freiwillig auf einen Teil der Einnahmen, die ihm in der Ausgangssituation zugestanden haben.

Solange keine Abstimmung mit dem Ausland besteht, hat auch ein nationales Kontrollmitteilungssystem, das die vollständige Veranlagung der inländischen Zinseinkünfte sicherstellt, Steuerfluchtendenzen zur Folge. Steuerpflichtige können der Besteuerung entgehen, wenn sie ihr Kapital in kontrollmitteilungsfreie Länder transferieren. Diese Steuerflucht- und -umgehungstendenzen, die Effizienz und Gerechtigkeit einer Zinsbesteuerung untergraben, haben auch Einfluß auf die fiskalische Ergiebigkeit, so dass das Ziel der Einnahmenerzielung nicht in gewünschtem Maße erreicht werden kann.

Die einzelnen Zinssteuersysteme unterscheiden sich schließlich nicht unerheblich bezüglich des erforderlichen administrativen Aufwands. Während eine anrechenbare Quellensteuer gegenüber der Deklarationslösung in Bezug auf den Aufwand für die Finanzämter 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 kein Frei- oder Pauschbetrag gewährt wird, einen geringeren Verwaltungsaufwand von Seiten der Steuerbehörden und hat zudem eine große Transparenz für den Steuerzahler²¹. Besteht aber weiterhin die Option auf Veranlagung, geht ein großer Teil der administrativen Vorteile verloren. Wenn sie auch zunächst mit hohen Einführungskosten verbunden ist, so dürfte die Kontrollmitteilungsmethode langfristig aufgrund der Automatisierungsmöglichkeiten im Rahmen der elektronischen Datenverarbeitung und -übermittlung einer wie auch immer gearteten Quellensteuer in Hinsicht auf Kosten und Aufwand überlegen sein²².

Die duale Einkommensbesteuerung

Eine aktuelle Tendenz erscheint uns darüber hinaus besonders relevant: Die vollständige oder zumindest partielle Etablierung dualer Einkommensteuersysteme in den großen skandinavischen Ländern und Österreich²³, die auch in Deutschland gelegentlich als vorbildhaft für künftige notwendige Steuerreformen genannt werden²⁴.

Die skandinavischen Länder (Dänemark, Finnland, Schweden und Norwegen²⁵) sowie Österreich haben im Laufe der 90er Jahre mehr oder weniger umfassend versucht, so genannte duale Einkommensteuersysteme einzuführen. Diese sehen vor, dass Kapitaleinkünfte geringer besteuert werden als alle anderen Einkunftsarten, die der Einkommensteuer unterliegen (Schedulen-Besteuerung). Während Kapitaleinkünfte (Dividenden, Zinsen, Mieten, Pachten und gegebenenfalls Wertsteigerungen von Kapitalanlagen) mit einem einheitlichen proportionalen Steuersatz besteuert werden, werden die übrigen Einkommensarten nach wie vor von der progressiven Einkommensteuer erfasst²⁶. Theoretisch soll der Kapitalsteuersatz dem Eingangssteuersatz der Einkommensteuer sowie dem Körperschaftsteuersatz entsprechen²⁷. Übersicht 2

²¹ Vgl. F. Fischer, M. Guider, a.a.O., S. 430 ff.

²² Vgl. J. Hackmann: Die Durchsetzung der Zinsbesteuerung, in: Finanzarchiv N.F., 49/1991-1992, S. 10.

²³ Elemente dualer Einkommensbesteuerung werden mit der „Steuerreform 2000“ auch in das deutsche Steuersystem integriert, mit der ermäßigten Besteuerung von Dividenden und Spekulationsgewinnen im Rahmen des Halbeinkünfteverfahrens; vgl. S. Bach et al.: Unternehmenssteuerreform – Einstieg in die duale Einkommensteuer?, in: DIW-Wochenbericht, 11/2000.

²⁴ Vgl. z.B. Frankfurter Institut (Hrsg.): Abgeltungssteuer bei Kapitaleinkommen, Frankfurt 2000.

²⁵ Norwegen wird als Nicht-EU-Mitglied im Rahmen der weiteren Ausführungen nicht berücksichtigt.

²⁶ Vgl. S. Cnossen: Taxing Capital Income in the Nordic Countries: A Model for the European Union?, in: Finanzarchiv N.F., 56/1999, S. 20.

zeigt die jüngere Entwicklung der Einkommensbesteuerung in den skandinavischen Staaten sowie in Österreich.

In Dänemark, Finnland und Schweden waren vor der Reformierung der Einkommensteuersysteme Anfang der 90er Jahre sämtliche persönlichen Einkünfte umfassend in eine synthetische Einkommensbesteuerung einbezogen worden. Während Finnland und Schweden nunmehr Kapitaleinkommen und damit auch Zinserträge mit 28 bzw. 30% definitiv besteuern, scheiterte in Dänemark, dem „Erfinderland“ der dualen Einkommensbesteuerung, deren konsequente Einführung schließlich an politischen Widerständen²⁹.

In Österreich war die Motivation zur Einführung einer Zinsabschlagsteuer im Jahr 1993 darin zu sehen, dass aufgrund des in der Verfassung verankerten, strikten österreichischen Bankgeheimnisses die tatsächliche steuerliche Erfassung von Zinserträgen äußerst unvollständig war (weniger als 10% der Zinserträge wurden regulär versteuert²⁹). Eine Quellensteuer in Höhe von 10%, die bereits 1989 eingeführt worden und im Rahmen der endgültigen Einkommensbesteuerung anrechenbar war, hatte das Problem der Steuerhinterziehung nicht lösen können. Da die Einnahmen außerdem relativ gering blieben, wurde diese Quellensteuer 1993 schließlich durch eine definitive Abgeltungssteuer abgelöst³⁰. Ihre Höhe wurde gesetzlich beschränkt auf eine enge Bandbreite zwischen 20% und der Hälfte des aktuellen Einkommensteuerspitzensatzes (derzeit 50%)³¹, so dass bei weiteren Senkungen des Spitzensatzes die Distanz zwischen der Besteuerung der Kapitalerträge und der übrigen Einkünfte durch automatische Anpassungen gewahrt wird. 1995 wurde sie auf 25 % angehoben.

Allerdings stellt die österreichische Variante der Kapitaleinkommensbesteuerung nur eine unvollkommene Umsetzung des Konzepts der dualen Einkommensteuer dar, da lediglich Zins- und Dividenden-

einkommen, nicht aber die übrigen Kapitaleinkünfte (Mieten, Pachten, Einkünfte aus Patenten und Lizenzen) niedriger besteuert werden³².

Probleme einer dualen Besteuerung

Die Argumente, die für die duale Einkommensteuer und besonders für die steuerliche Verschonung von Zinserträgen vorgebracht werden, sind zum großen Teil unschwer zu entkräften. Erstens wird argumentiert, eine Zinsbesteuerung stelle eine Doppelbesteuerung dar, da Zinsen aus bereits versteuertem Einkommen stammen. Dagegen ist zu sagen, dass Zinserträge eine eigenständige Einkommensquelle darstellen, die die steuerliche Leistungsfähigkeit des Zinsempfängers erhöhen und daher eine Besteuerung rechtfertigen. Auch das zweite Argument, die Besteuerung der Zinsen sei wachstumsfeindlich und hemme die Kapitalbildung, ist vor allem in den Industrieländern, die über reichlich Kapitalausstattung verfügen, fraglich.

Demgegenüber wiegen die Probleme einer unterschiedlichen Behandlung von Kapital- und sonstigen Einkommen schwer. So urteilt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: „Das Hauptproblem der dualen Einkommensteuer besteht in der greifbaren Ungleichbehandlung von Einkommen aus selbständiger bzw. nichtselbständiger Arbeit, die sich ergäbe, wenn man das erstere zum Kapitaleinkommen rechnen würde“³³. Die steuerliche Verschonung bestimmter Einkünfte dürfte zudem zu Steuerwiderstand bei denjenigen führen, die nicht-privilegierte Einkommen beziehen.

Weiterhin stellt die Ungleichbehandlung einen Verstoß gegen die horizontale Steuergerechtigkeit dar. Die Steuerbelastung hängt von der Zusammensetzung des gesamten Einkommens aus den unterschiedlichen Einkommensarten ab. Aus diesen Ungleichbehandlungen könnten sich Anreize für die Steuerzahler ergeben, regulär besteuerte Einkünfte in niedrig besteuerte Kapitaleinkünfte umzuwandeln³⁴, etwa in Form von Mitarbeiterdarlehen oder -beteiligungen. Wird nur eine Abgeltungssteuer auf Zinseinkünfte eingeführt, resultieren Fehlallokationen auf dem Kapitalmarkt, da Investitionsentscheidungen dann unter Umständen nicht der produktivsten Verwendung folgen.

Es spricht daher sowohl aus allokativer wie aus distributiver und fiskalischer Perspektive vieles für eine konsequente Durchsetzung auch der Besteuerung von Zinserträgen. Hierzu muss allerdings das derzeit größte Problem der Zinsbesteuerung gelöst werden: Dass es nämlich vielfältige Hinterziehungsmöglich-

²⁷ Vgl. P. B. Sørensen: From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Reforms in the Nordic Countries, in: International Tax and Public Finance, 1/1999, S. 58.

²⁸ Vgl. P. B. Sørensen, a.a.O., S. 60. Die Zinserträge unterliegen der normalen Einkommensteuer, lediglich Dividenden und realisierte Wertsteigerungen werden mit niedrigeren Steuersätzen zwischen 30 und 45% (1994) besteuert.

²⁹ Vgl. B. Genser, a.a.O., S. 73.

³⁰ Vgl. R. Sendhofer: Kann eine Steuer auf Kapitaleinkommen in einer kleinen offenen Volkswirtschaft „überleben“?, Innsbruck 1997, S. 20 ff.

³¹ Vgl. B. Genser, a.a.O., S. 79.

³² Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Reform der internationalen Kapitaleinkommensbesteuerung, Bonn 1999, S. 84 f.

³³ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), a.a.O., S. 83.

³⁴ Vgl. P. B. Sørensen, a.a.O., S. 61.

keiten gibt und dass auch die EU-Mitgliedsländer untereinander um ausländisches Portfoliakapital und Anleger konkurrieren. Der Mobilität des Portfoliakapitals und der Existenz vielfältiger Ausweichmöglichkeiten kann jedoch nicht nur über eine schrittweise Absenkung der Besteuerung Rechnung getragen werden. Die Alternative sind innerhalb der EU Harmonisierungsmaßnahmen bei der Besteuerung; die Option, die Mobilität von Portfoliakapital einzuschränken, steht im Binnenmarkt nicht zur Verfügung.

Vorschläge zur Harmonisierung der Zinsbesteuerung

Bereits im Rahmen ihres Prioritätenprogramms von 1967 hatte sich die Europäische Kommission für eine einheitliche Quellenbesteuerung in Höhe von 10% ausgesprochen. Angesichts der bevorstehenden Kapitalmarktliberalisierung wurde die EU-Kommission 1988 auf Grundlage der Richtlinie des Rates zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs dazu angehalten, Vorschläge zur Beseitigung oder Minderung der „Gefahren von Steuerumgehungen, Steuerflucht und -hinterziehung in Folge der Unterschiede in den nationalen Regelungen zur Besteuerung von Sparerträgen und in der Kontrolle der Anwendung dieser Regelung“³⁵ zu unterbreiten. In der Folge legte sie einen Richtlinienvorschlag vor, der mit der Einführung einer einheitlichen Quellensteuer, der Einführung eines Systems automatischer Kontrollmitteilungen und einer Erweiterung der Auskunftsmöglichkeiten zwischen den Steuerbehörden drei einander nicht ausschließende Möglichkeiten enthielt. Die Annahme des Richtlinienvorschlages scheiterte im Dezember 1989 am Veto Luxemburgs.

Im Juli 1998 wurde von der Kommission ein erneuter „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Gewährleistung eines Minimums an effektiver Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft“³⁶ vorgelegt. Das sogenannte Koexistenzmodell sah vor, dass jedes EU-Mitglied sich im Verhältnis zu anderen für die alternative Einführung einer Quellensteuer für Nichtansässige (System der Quellensteuer) oder die Weitergabe von Informationen an den Wohnsitzstaat (System der Information) zu entscheiden hatte. Die Quellensteuer sollte mindestens 20% betragen. Für das System der Information war ein automatischer Austausch der Informationen, die für eine korrekte Festsetzung der vom Empfänger in seinem Wohnsitzstaat geschuldeten Einkommensteuer erforderlich sind, zwischen den beteiligten Ländern vorgesehen. Dies sollte sowohl Betrag und Zeitpunkt der Zinszahlung als auch die Identität des Empfängers umfassen.

Kritik an den Harmonisierungsvorschlägen

Wie ist dieser Harmonisierungsvorschlag zu beurteilen? Die Einführung einer Mindestquellensteuer zielt auf die Besteuerung der inländischen Einkünfte ausländischer Anleger ab. Das Erstellen von Kontrollmitteilungen hingegen ermöglicht den Steuerbehörden die Besteuerung der ausländischen Einkünfte der Inländer. Es ist unmittelbar einsichtig, dass die beiden vorgeschlagenen Vorgehensweisen nicht alternativ gesehen werden können, da sie auf die Regelung unterschiedlicher Sachverhalte abzielen. Die zwischenstaatliche Verteilung der Steuereinnahmen unter Anwendung der beiden Alternativen ist grundverschieden. Während die Mindestquellensteuer dem Kapitalimportstaat Steuereinnahmen ermöglicht, stehen unter dem Kontrollmitteilungssystem die Steuereinnahmen dem Kapitalexportstaat zu.

Für den Fall der Einführung der Mindestquellensteuer war für ausländische Steuerzahlungen die Anrechnung auf die inländische Steuerschuld vorgesehen. Ist diese Quellensteuer niedriger als der persönliche Steuersatz, und wird nicht gleichzeitig der Informationsaustausch zwischen den Finanzbehörden der einzelnen Länder intensiviert, besteht für die Kapitalanleger weiterhin der Anreiz, die ausländische Quellensteuer durch Steuerhinterziehung zur Definitivsteuer werden zu lassen. Es ist zu befürchten, dass die Bemühungen der einzelnen Länder, Kapital anzu ziehen bzw. zu halten, dazu führen, dass sich die erhobenen Quellensteuersätze in der Höhe den Mindestsätzen annähern.

Die bevorzugte Anlage in Quellensteuerländern wird bei einem Nebeneinander beider Konzepte zu einer Benachteiligung der Länder führen, die auf ein System von Kontrollmitteilungen setzen³⁷. Die resultierende relative Unattraktivität des eigenen Kapitalmarktes könnte Länder mit einem Kontrollmitteilungssystem dazu bewegen, auf die Quellenbesteuerung zu wechseln. Im Zuge der Mindestquellensteuer ist dann weiterhin zur Begrenzung der Steuerflucht mit einer Angleichung der Steuersätze auch auf die inländischen Zinseinkünfte der Inländer an den Mindestsatz, d.h. einer identischen inländischen Abschlagsteuer, zu rechnen.

In Verbindung mit der Steuerflucht würden Zinseinkünfte EU-weit dann im Sinne eines dualen Einkommensteuersystems lediglich in Höhe des Mindest-

³⁵ Vgl. H. Newson, a.a.O., S. 14.

³⁶ Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Gewährleistung eines Minimums an effektiver Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft, Vorschlag der Kommission KOM (98) 295 endg., Amtsblatt C 212 vom 8. 7. 1998, http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/dat/1998/de_598PC0295.html.

³⁷ Vgl. F. Fischer, M. Gulder, a.a.O., S. 415.

quellensatzes belastet. Damit sind zwar die Verzerrungen zwischen in- und ausländischen Einkünften beseitigt, das gespaltene Steuersystem hat jedoch Verzerrungen zwischen den verschiedenen Einkunftsarten zur Folge. Die unterschiedliche Behandlung einzelner Einkunftsarten ist insbesondere in Bezug auf die Gerechtigkeit, aber auch die Allokationseffizienz auf dem inländischen Kapitalmarkt kritisch zu sehen, da Zinseinkünfte gegenüber anderen Einkunftsarten sowie gegenüber Erträgen aus Realinvestitionen bevorzugt werden.

Entscheidung der EU

Das aufgrund der genannten Defizite eher als problematisch zu beurteilende, jahrelang ohne Erfolg verhandelte Koexistenzmodell scheiterte Mitte dieses Jahres hauptsächlich am Widerstand Großbritanniens. Schließlich brachte der Gipfel der Finanzminister in Feira im Juli eine Einigung auf den britischen Vorschlag eines Systems von Kontrollmitteilungen. Innerhalb der kommenden zwei Jahre soll eine Richtlinie verabschiedet werden, die die Einführung von Kontrollmitteilungen ab 2010 vorsieht. Zuvor wird in einer Übergangsphase das Koexistenzmodell angewendet.

Allerdings hat Luxemburg, das sein Bankgeheimnis bedroht sieht, nur unter dem Vorbehalt zugestimmt, dass mit den USA, der Schweiz, Liechtenstein, San Marino, den Kanal- und Karibikinseln, Monaco und Andorra als den wichtigsten Ausweichländern ebenfalls der Austausch von Kontrollmitteilungen vereinbart wird, um die Steuerflucht von EU-Anlegern zu verhindern. Dieser neue Kompromiss dürfte sich in dieser Form ohne Zweifel als „Durchbruch in eine Sackgasse“³⁸ entpuppen. Zunächst ist der vereinbarte Zeitraum zu lang. Er setzt die Mitgliedsländer nicht genügend unter Druck, eine effektive Zinsbesteuerung durchzusetzen, und führt außerdem dazu, dass weiterhin erhebliche Steuerausfälle hingenommen werden müssen: Allein für Deutschland beziffert die Deutsche Steuergewerkschaft die jährlichen Ausfälle durch Steuerhinterziehung von Zinsempfängern auf mindestens 14 Mrd. DM³⁹.

Eine koordinierte Besteuerung innerhalb der EU kann kurzfristig auf jeden Fall die EU-weiten Steuereinnahmen steigern. Allerdings ist langfristig die verbindliche Vereinbarung von Drittstaaten-Regelungen unabdingbar. Zwar haben empirische Untersuchungen gezeigt, dass die These einer vollkommenen weltweiten Mobilität des Kapitals nicht aufrecht zu erhalten ist⁴⁰. Allein aufgrund der Wechselkursrisiken muss davon ausgegangen werden, dass die Transaktionskosten innerhalb der EU aufgrund der gemeinsamen Währung geringer sind und damit die Mobilität des Kapitals ungleich höher ist als nach außerhalb der

EU⁴¹. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Anleger durch die Unterstützung der Finanzintermediäre erfahrener mit Auslandsanlagen werden; vor allem die Mobilität in die genannten Ausweichländer dürfte relativ hoch sein.

Der nächste Schritt müssen daher Maßnahmen in einem größeren geographischen Rahmen sein. Dass die anvisierte Einführung eines grenzüberschreitenden Kontrollmitteilungssystems die effektivste Lösung ist, wurde bereits erläutert. Die Argumentation einzelner Länder, daß derartige Kontrollsysteme dem Bankgeheimnis entgegenstehen, ist fragwürdig. Stellen Informationen über den Zufluss von Zinseinkünften einen schützenswerten Tatbestand dar? Dies ist zweifelhaft, zumal ein allgemeines Kontrollmitteilungssystem nur die Zinserträge selbst, nicht aber Kontenbewegungen, die Rückschlüsse auf das Privatleben erlauben, erfasst, so dass das Bankgeheimnis im eigentlichen Sinne nicht eingeschränkt wird⁴². Schließlich gilt auch bei den übrigen Einkunftsarten, insbesondere bei den Arbeitseinkünften, der Zwang zur Offenlegung.

Die Vereinbarung von Feira allerdings führt geradewegs in ein Gefangenendilemma, das letztlich sehr wahrscheinlich in der Beibehaltung der unkoordinierten Situation mit den aufgezeigten Problemen resultieren wird. Denn ebenso wie die EU-Länder werden auch die Drittländer die Einführung von Harmonisierungsmaßnahmen davon abhängig machen, dass die andere Seite glaubwürdige erste Schritte macht. Nicht ganz zu Unrecht haben Mitte der 90er Jahre die USA und die Schweiz Verhandlungen mit der EU über Zinssteuer-Vereinbarungen mit der Forderung abgebrochen, die EU müsse zuvor in ihrem eigenen Gebiet verbindliche Regelungen etablieren. Eine bestehende Kooperation der EU-Mitglieder kann Verhandlungen mit Nicht-EU-Staaten, beispielsweise zunächst auf OECD-Ebene, erleichtern⁴³. Solange jedenfalls eine Abstimmung auf EU-Ebene nicht verwirklicht wird, erscheint eine weltweite Abstimmung als ausgeschlossen⁴⁴.

³⁸ H.-H. Härtel: EU-Zinsbesteuerung weiterhin ungeklärt, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 80. Jg. (2000), H. 7, S. 388.

³⁹ Vgl. o.V.: Der Fiskus verliert 14 Milliarden DM, in: Handelsblatt vom 30. 11. 1999, S. 8.

⁴⁰ Zum sogenannten Feldstein/Horioka-Paradoxon vgl. N. Bertold, W. Modery: Das Feldstein/Horioka-Paradoxon – Wie mobil ist Kapital international?, in: WiSt – Das Wirtschaftswissenschaftliche Studium, 10/1994, S. 492-497.

⁴¹ Vgl. A. Haufler, a.a.O., S. 146.

⁴² Vgl. J. Hackmann, a.a.O., S. 7.

⁴³ Vgl. V. Tanzi, A. L. Bovenberg: Is There a Need for Harmonizing Capital Income Taxes within EC Countries?, in: H. Siebert (Hrsg.): Reforming Capital Income Taxation, Tübingen 1990, S. 189 f.

⁴⁴ Vgl. G. Kopits, a.a.O., S. 21.