

Beschlußempfehlung und Bericht **des Finanzausschusses (7. Ausschuß)**

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 11/5197 Nr. 2.1 –

Mitteilung der Kommission an den Rat über steuerliche Maßnahmen, die die Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu treffen hat

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/799/EWG über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in den Bereichen der direkten und der Mehrwertsteuern
– KOM(89) 60 endg./3 –

»Rats-Dok. Nr. 4763/1/89 *Revidierte Fassung*«

A. Problem

Nach der Richtlinie des Rates zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs hatte die EG-Kommission dem Rat bis zum 31. Dezember 1988 Vorschläge zu unterbreiten, die darauf abzielen, „Gefahren von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung infolge der Unterschiede in den nationalen Regelungen zur Besteuerung von Sparerträgen und in der Kontrolle der Anwendung dieser Regelungen zu beseitigen oder zu vermindern.“ Dementsprechend hatte die Kommission (ursprüngliche) Richtlinienvorschläge unterbreitet, die die Einführung einer europaweiten Kapitalertragsteuer auf Zinsen (Quellensteuer) in Höhe von mindestens 15 v. H. sowie eine Erweiterung der Auskunftsmöglichkeiten der EG-Mitgliedstaaten untereinander bei Verdacht der Steuerhinterziehung vorsahen. Dazu gehörte auch eine Mitteilung der Kommission über

die steuerlichen Maßnahmen zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Da die kleine Kapitalertragsteuer in der Bundesrepublik Deutschland mit Wirkung ab 1. Juli 1989 wieder abgeschafft worden ist, hatte der Deutsche Bundestag den Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen abgelehnt, während er den Richtlinienvorschlag für erweiterte Auskunftsmöglichkeiten der EG-Mitgliedstaaten untereinander sowie die genannte Mitteilung der Kommission zur Kenntnis genommen hatte.

Die jetzige Vorlage enthält die ursprünglichen Aussagen und Richtlinienvorschläge der Kommission in revidierter Fassung. Sie unterscheidet sich von der ursprünglichen Vorlage lediglich redaktionell und sprachlich, nicht aber materiell.

B. Lösung

Wie bereits bei seiner Stellungnahme vom 15. September 1989 (Drucksache 11/5191) zu der ursprünglichen Fassung der Vorlage empfiehlt der Finanzausschuß

- Ablehnung des Kommissionsvorschlags für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen.

Mehrheit im Ausschuß bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD und Abwesenheit der Fraktion DIE GRÜNEN.

- Kenntnisnahme der übrigen Teile der Vorlage.

Einstimmigkeit bei Abwesenheit der Fraktion DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den in der anliegenden Vorlage enthaltenen Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen abzulehnen,
2. die übrigen Teile dieser Vorlage zur Kenntnis zu nehmen.

Bonn, den 18. Oktober 1989

Der Finanzausschuß

Gattermann	Dr. Meyer zu Bentrop
Vorsitzender	Berichterstatter

Anlage**Steuerliche Maßnahmen, die die Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu treffen hat**

(Mitteilung der Kommission an den Rat)

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen**Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/799/EWG über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in den Bereichen der direkten und der Mehrwertsteuern****Steuerliche Maßnahmen, die die Gemeinschaft im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs zu treffen hat**

(Mitteilung der Kommission an den Rat)

A. Einleitung

1. Artikel 6 Abs. 5 der Richtlinie des Rates vom 24. Juni 1988¹⁾ zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs lautet: „Die Kommission unterbreitet dem Rat bis zum 31. Dezember 1988 Vorschläge, die darauf abzielen, Gefahren von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung infolge der Unterschiede in den nationalen Regelungen zur Besteuerung von Sparerträgen und in der Kontrolle der Anwendung dieser Regelungen zu beseitigen oder zu vermindern.“

Der Rat befindet über diese Vorschläge bis zum 30. Juni 1989. Alle gemeinschaftlichen Steuervorschriften sind gemäß dem Vertrag einstimmig zu erlassen.“

2. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung vom 23. Mai 1986 über das Programm für eine Liberalisierung der Kapitalbewegungen in der Gemeinschaft²⁾ sowie in der Mitteilung vom 4. November 1987 über die Schaffung eines europäischen Finanzprogramms³⁾ ausgeführt hat, ist die Liberalisierung der Kapitalbewegungen zwischen den Mitgliedstaaten, die mit der Anwendung der Richtlinie des Rates vom 24. Januar 1988¹⁾ voll-

det sein wird, eine unerläßliche Voraussetzung für die tatsächliche Finanzintegration der Gemeinschaft. Sie allein genügt indessen nicht. Zwei weitere Voraussetzungen müssen erfüllt sein.

3. Zum einen muß ein wirklicher gemeinsamer Markt der Finanzdienstleistungen geschaffen werden. Bedeutsame Merkmale dieses gemeinsamen Marktes sind bereits verwirklicht worden, namentlich die Richtlinie vom 20. Dezember 1985 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren⁴⁾, die am 1. Oktober 1989 in Kraft treten wird. Weitere sind von der Kommission vorgeschlagen worden, von denen die zweite Richtlinie über die Koordinierung der bankrechtlichen Bestimmungen⁵⁾ sowie über die freien Investitionsdienstleistungen⁶⁾ die bedeutendsten sind. Alle diese Maßnahmen sind auf die Aufhebung der Hindernisse gerichtet, die derzeit den Zugang der Anbieter von Finanzdienstleistungen zu den Märkten und Kunden anderer Mitgliedstaaten und so einen echten grenzübergreifenden Wettbewerb behindern. Zugleich sollen sie ein Umfeld schaffen, in dem Kunden und Investoren gebührend geschützt werden; die Stabilität des Finanzsystems wird verstärkt, und

¹⁾ ABl. Nr. L 178 vom 8. Juli 1988, S. 5.

²⁾ Doc. COM (86) 292 final du 23 mai 1986.

³⁾ Doc. COM (87) 550 final du 4 novembre 1987.

⁴⁾ ABl. Nr. L 375 vom 31. Dezember 1985, S. 3.

⁵⁾ ABl. Nr. C 84 vom 21. März 1988, S. 1.

⁶⁾ KOM (88) 778.

die Wettbewerbsbedingungen werden durch die Harmonisierung der wesentlichen Aufsichtsregeln abgesichert.

4. Zum anderen geht es darum, durch Annäherungsmaßnahmen die steuerlichen Hindernisse auszuschalten oder wenigstens zu vermindern, die in mehrfacher Hinsicht zu Problemen führen: ungünstige Allokation der Ressourcen, Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Anbietern von Finanzdienstleistungen und die Gefahr von geringeren Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten infolge der Steuerhinterziehung.
5. Zur Besteuerung der Unternehmen liegt bereits seit 1975 ein Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung der Körperschaftsteuersysteme und der Quellensteuern auf Dividenden vor. Allerdings ist dieser Vorschlag zu überprüfen oder zumindest durch Bestimmungen zur Harmonisierung der steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften für Unternehmen zu ergänzen. Schließlich ist auch zu prüfen, inwieweit eine Angleichung des Besteuerungsniveaus erforderlich ist, damit eine echte Steuerneutralität der Aktienanlagen in der Gemeinschaft sichergestellt wird.
6. Die vorgeschlagenen Angleichungsmaßnahmen beziehen sich auf die Besteuerung der Zinsen. Bei der steuerlichen Behandlung der Dividenden sind nämlich die Gefahren von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung nicht vergleichbar. So gewährleisten die in den meisten Mitgliedstaaten im Rahmen des Quellenabzugsverfahrens bestehenden Regelungen des Steuerguthabens oder der Steuergutschrift, daß die betreffenden Einkünfte gemeldet und besteuert werden.

7. Allgemeine Bemerkungen

Die beiden beigegefügtten Vorschläge bezwecken nicht die vollständige Harmonisierung der Zinsbesteuerung, die im gegenwärtigen Stadium weder erforderlich noch wünschenswert ist. Sie dienen vielmehr hauptsächlich dazu, den zunehmenden Risiken von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung zu begegnen, die als direkte Folge der am 24. Juni 1988 vereinbarten Endphase der Liberalisierung des Kapitalverkehrs auftreten werden. Die Gebietsansässigen der Gemeinschaft können dann ihre Spargelder auf Bankkonten in jeden beliebigen anderen Mitgliedstaat transferieren. Es besteht also die Gefahr, daß Anleger, wenn sie künftig völlig frei Bankkonten in anderen Mitgliedstaaten eröffnen können, ihren nationalen Steuerbehörden ihre Zinseinkünfte verschweigen und sich damit der Besteuerung entziehen. Dies könnte zu erheblichen Verlusten an Steuereinnahmen in vielen Mitgliedstaaten führen und die Kapitaleinkommen gegenüber Arbeitseinkommen ungerechtfertigt begünstigen.

Dieses Risiko läßt sich zwar nicht genau quantifizieren, doch deuten Beobachtungen aus der Bundesrepublik Deutschland (Einführung einer Quellensteuer in Höhe von 10 %), aus den Niederlanden (Einführung einer Zins-Meldepflicht für Ban-

ken) und aus Frankreich (Lebègue-Bericht) darauf hin, daß es zu beträchtlichen Steuerminderungen kommen könnte.

8. Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene sind auch notwendig und gerechtfertigt, weil in dem integrierten Finanzraum, der sich aus der vollständigen Liberalisierung des Kapitalverkehrs ergibt, für ein Gleichgewicht zu sorgen ist. Ohne eine Mindestangleichung der Zinsbesteuerungssysteme der Mitgliedstaaten besteht die Gefahr, daß die derzeitigen steuerlichen Disparitäten zu einer Fehlallokation des Kapitals führen, was zwangsläufig nationale Maßnahmen auslösen würde, die die Beseitigung der Devisenkontrollen in Frage stellen und eine erneute Abschottung der Märkte bewirken könnten.
 9. Ein konzertiertes steuerliches Vorgehen stärkt sowohl den wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten als auch die Identität der Gemeinschaft gegenüber der Außenwelt.
- In diesem Zusammenhang bietet die Entscheidung für eine moderne Lösung, wie die Einführung der Quellensteuer, die Möglichkeit, diesem System im Rahmen der Verhandlungen, die noch mit den wichtigsten Partnerstaaten der Gemeinschaft (OECD-Mitgliedstaaten) zu führen sind, weltweit Geltung zu verschaffen.
10. Bei der Ausarbeitung ihrer vorgeschlagenen Maßnahmen hat die Kommission einer Reihe von Gegebenheiten Rechnung getragen, die sie veranlaßt haben, zu drastische Maßnahmen zu vermeiden:
 - a) Es besteht die Gefahr, daß die Spargelder zu Banken und anderen Finanzinstituten in Drittländern verlagert werden.
 - b) Den Banken und Finanzinstituten der Gemeinschaft könnten unter Umständen rentable Geschäfte entgehen.
 - c) Es besteht die Gefahr, daß sich die Zinsen und damit die Kapitalkosten für die europäischen Unternehmen und Regierungen spürbar erhöhen.
 - d) Den Behörden wie auch den Finanzinstituten entstehen merklich höhere Verwaltungskosten.
 - e) Zwar muß die Angleichung der nationalen Steuersysteme gefördert werden, doch ist das interne Gleichgewicht der Einkommensteuersysteme der einzelnen Mitgliedstaaten zu wahren.

i) Maßnahmen, die auf nationaler Ebene zu treffen sind

11. Naturgemäß ist es in erster Linie Sache der Mitgliedstaaten, die ihnen zur Verfügung stehenden Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, daß ihre Gebietsansässigen die Zinsen auf ihre Anla-

gen in ihrem Land erklären und die Steuer darauf zahlen.

12. Darüber hinaus hat ein Mitgliedstaat, wie es die Richtlinie 88/361/EWG vom 24. Juni 1988 über die Liberalisierung des Kapitalverkehrs⁷⁾ vorsieht, stets die Möglichkeit, von den Banken Auskünfte über Kapitalübertragungen seiner Gebietsansässigen ins Ausland zu erhalten, sei es bei der Übertragung, sei es nachher.

ii) Maßnahmen, die auf Gemeinschaftsebene erforderlich sind

13. Angesichts der derzeit geltenden unterschiedlichen Steuersysteme reichen die in den Absätzen 11 und 12 geschilderten nationalen Maßnahmen jedoch nicht aus, um die Gefahren von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung einzudämmen.
14. In ihrer Mitteilung vom 4. November 1987 zur Schaffung eines europäischen Finanzraums⁸⁾ hat die Kommission auf drei (einander nicht ausschließende) Möglichkeiten zur Verminderung von Steuerumgehungen und Steuerflucht hingewiesen:
- Einführung eines Kontrollsystems, das darauf beruht, daß die Banken den Steuerbehörden die Identität der Zinsempfänger und die Höhe der Zinsbeträge automatisch melden;
 - Einführung einer allgemeinen Quellensteuer in der gesamten Gemeinschaft;
 - Intensivierung des gegenseitigen Beistands der nationalen Steuerverwaltungen.

a) Automatische Meldungen der Banken

15. Die Kommission hat beschlossen, keine Regelung vorzuschlagen, nach der die Banken den Steuerbehörden Zinszahlungen automatisch zu melden hätten. Ein solches System würde zwar grundsätzlich die Steuerbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, sich Informationen über sämtliche Zinseinkünfte ihrer Gebietsansässigen zu beschaffen, doch würde dadurch die Gefahr einer Steuerflucht nicht ausgeschlossen, und den Banken würde ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand aufgebürdet. Außerdem dürfte die Einführung derartiger Regelungen auf ernste Hindernisse in denjenigen Mitgliedstaaten stoßen, in denen das Bankgeheimnis eine lange Tradition hat, die in einigen Fällen auch gesetzlichen oder gerichtlichen Schutz genießt.
16. Hervorzuheben ist jedoch, daß es den Mitgliedstaaten freistünde, bilaterale Vereinbarungen über den Austausch von Informationen über Zinszahlungen an ihre jeweiligen Gebietsansässigen zu schließen.

⁷⁾ Siehe Artikel 4 der Richtlinie 88/361/EWG, ABl. Nr. L 178 vom 8. Juli 1988, S. 6.

⁸⁾ KOM (87) 550 endg. vom 4. November 1987.

b) Quellensteuer

17. Nach Ansicht der Kommission ist die Einführung einer gemeinsamen Mindestquellensteuer auf Zinszahlungen an alle Gebietsansässigen der Gemeinschaft die beste Vorkehrung gegen die vorstehend beschriebenen Risiken der Steuerumgehung, Steuerhinterziehung und Steuerflucht. Die Hauptmerkmale der Steuer werden nachstehend in Absatz 18 aufgeführt. Ein Quellensteuersystem weist insbesondere folgende Vorzüge auf:

- Verwaltungstechnisch ist es insofern effizient, als es sicherstellt, daß die Steuer sofort erhoben wird, noch bevor die Einkünfte vom Sparrer vereinnahmt werden. Damit werden die Gefahren der Steuerflucht vermindert.
- Es würde sich in die vorhandenen Steuersysteme der Mitgliedstaaten einfügen, da bereits neun Mitgliedstaaten eine solche Quellensteuer auf Zinszahlungen an Gebietsansässige anwenden.
- Es würde mit den Vorschlägen der Kommission für eine harmonisierte Quellensteuer auf Dividenden vereinbar sein.
- Es würde eine Grundlage für etwaige künftige internationale Diskussionen über die Eindämmung der Steuerflucht und die allgemeine Einführung des Quellensteuersystems liefern.
- Schließlich würde es das neue steuerliche Konzept des „Gebietsansässigen der Gemeinschaft“ einführen, das im Kontext der Schaffung eines europäischen Finanzraums durchaus gerechtfertigt ist.

18. Die Kommission schlägt ein Quellensteuersystem mit folgenden Hauptmerkmalen vor:

- (i) Ein Quellensteuer-Mindestsatz soll auf die Zinsen angewandt werden, die an sämtliche private Steuerzahler in der Gemeinschaft gezahlt werden; den Mitgliedstaaten stünde es frei, einen höheren Quellensteuersatz entweder nur auf ihre eigenen inländischen Steuerzahler oder auf alle Steuerzahler der Gemeinschaft anzuwenden.
- (ii) Diejenigen Mitgliedstaaten, die über ein wirksames System verfügen, nach dem ihre Banken Zinszahlungen automatisch ihren eigenen Steuerbehörden melden, hätten jedoch die Möglichkeit, den Quellenabzug nur auf Gebietsansässige anderer Mitgliedstaaten anzuwenden.
- (iii) Die Mitgliedstaaten könnten davon absehen, den Abzug auf die von der Steuer befreiten Spareinkünfte (Sparbücher und andere Formen der Ersparnis für Kleinsparer) anzuwenden.
- (iv) Die Mitgliedstaaten könnten davon absehen, den Abzug auf Zinsen anzuwenden, die beim Empfänger gewerbliche Einkünfte darstellen.

- (v) Sie hätten außerdem die Möglichkeit, von der Erhebung der Steuer bei Zinszahlungen an Gebietsansässige von Drittländern und im Fall internationaler Anleihen (Eurobonds) abzusehen (siehe nachstehenden Absatz 19).
- (vi) Der Quellenabzug wird vom Schuldner oder dessen Auszahlungsinstitut im Fall von verzinslichen Instrumenten einschließlich Bankkonten vorgenommen.
- (vii) Die Mitgliedstaaten hätten die Option, entweder der Quellensteuer im Fall ihrer ansässigen Steuerpflichtigen abgeltende Wirkung beizumessen oder sie als eine Anzahlung auf die im Rahmen der allgemeinen Einkommensteuer geschuldete Steuer anzusehen. In diesem Fall wäre sie auf den Gesamtbetrag der vom Steuerpflichtigen geschuldeten Steuer anzurechnen und, soweit sie diese übersteigt, zu erstatten.
19. Der Eurobond-Markt bietet den Großunternehmen, den Regierungen und sonstigen Behörden eine Möglichkeit, rasch und zu wettbewerbsfähigen Bedingungen hohe Kapitalbeträge aufzunehmen. Gegenwärtig unterliegen die Zinsen auf Eurobonds in den meisten Mitgliedstaaten keiner Quellensteuer. Eine solche Quellensteuer würde nämlich entweder die großen europäischen Unternehmen gegenüber ihren Konkurrenten aus den USA und aus Japan erheblich benachteiligen, oder die Emittenten aus der Gemeinschaft würden Tochtergesellschaften in Drittländern errichten, von dort aus ihre Anleihen auflegen und damit die Steuer umgehen. Es ist damit zu rechnen, daß ihnen selbst die Anleger aus der Gemeinschaft folgen würden. In beiden Fällen würde auch Europas Position als wichtiges Finanzzentrum beeinträchtigt. Aus diesen Gründen dürfte es gegenwärtig keine andere Alternative geben als den Mitgliedstaaten zu gestatten, die Zinsen auf Eurobonds von der Steuer auszunehmen.
20. Unter diesen Umständen hält es die Kommission für angezeigt, den Mindestquellensteuersatz auf 15 % festzulegen. Dieser Satz liegt etwa in der Mitte des derzeitigen Spektrums der Quellensteuersätze in der Gemeinschaft (0 % — 35 %).
- c) *Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen*
21. Gegenwärtig ist der Informationsaustausch gemäß der Richtlinie des Rates 77/799/EWG vom 19. Dezember 1977⁹⁾ insofern begrenzt, als eine zuständige Behörde nicht zu Ermittlungen oder zur Übermittlung von Auskünften verpflichtet ist, wenn deren Durchführung oder deren Beschaffung oder Verwertung durch die zuständige Behörde des auskunftgebenden Staates für ihre eigenen steuerlichen Zwecke gesetzliche Vorschriften oder ihre Verwaltungspraxis entgegenstehen.
22. Diese Bestimmung bildet ein äußerst schwerwiegendes Hindernis für den Auskunftsaustausch im Bereich der Kapitalerträge, da in vielen Mitgliedstaaten sehr strenge Regelungen zum Bankgeheimnis und in einigen Mitgliedstaaten noch restriktivere Verwaltungspraktiken gelten.
23. Um alle Hindernisse, die einer Zusammenarbeit im Wege stehen, beseitigen zu können, müssen die nationalen Rechtsvorschriften über das Bankgeheimnis harmonisiert werden. Die Kommission hält dies derzeit nicht für möglich. In den Fällen allerdings, in denen sich die Einschränkungen allein aus einer die gesetzlichen Möglichkeiten einschränkenden Verwaltungspraxis ergeben, können und sollten sie beseitigt werden.
24. Die Kommission hat daher beschlossen, eine Änderung der Richtlinie 77/799/EWG vorzuschlagen, um diese rein administrativen Einschränkungen zu beseitigen und den Informationsaustausch in den Fällen zu erleichtern, in denen die Steuerbehörden des Mitgliedstaates des betreffenden Anlegers hinreichende Gründe für einen Verdacht auf Steuerflucht haben.
- Internationaler Kontext*
25. Um die Gefahr zu verringern, daß es zwecks Steuerhinterziehung zu Kapitalabflüssen nach Drittländern kommt, sollte die Gemeinschaft Verhandlungen mit den wichtigsten Drittländern entweder bilateral oder in einem multilateralen Rahmen, zum Beispiel in der OECD, aufnehmen.
- Mit derartigen Verhandlungen könnte man zwei Ziele verfolgen: erstens eine Angleichung der Bestimmungen für Gebietsfremde auf der Grundlage eines Quellensteuersystems und zweitens eine Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen.
- Diskriminierende steuerliche Maßnahmen*
26. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung vom 4. November 1987 festgestellt hat, können die optimale Allokation der Anlagemittel und ein lauterer Wettbewerb bei der Erbringung von Finanzdienstleistungen durch diskriminierende nationale Steuererleichterungsmaßnahmen schwer verzerrt werden. Derartige Maßnahmen stellen für den Anleger einen Anreiz dar, in Finanzinstrumente zu investieren, die von Gebietsansässigen seines eigenen Landes emittiert werden. Diese Maßnahmen sind mit der Schaffung eines wirklich integrierten Finanzmarktes unvereinbar. Folglich wird die Kommission mit den betreffenden Mitgliedstaaten Diskussionen über eine schrittweise Beseitigung dieser Diskriminierungsursachen aufnehmen.

⁹⁾ ABl. Nr. L 336 vom 27. Dezember 1977, S. 15.

Schlußfolgerungen

27. Im Lichte der vorstehenden Überlegungen unterbreitet die Kommission dem Rat zwei Richtlinienvorschläge.
28. Im ersten Vorschlag ist die allgemeine Einführung einer Quellensteuer auf Zinsen vorgesehen.
29. Mit dem zweiten Vorschlag wird an der Richtlinie vom Jahre 1977 über die gegenseitige Amtshilfe eine Änderung von begrenztem Umfang bezweckt, die eine wirksamere Zusammenarbeit der nationalen Steuerverwaltungen bei der Bekämpfung der Steuerflucht im Bereich der Kapitalertragsteuern ermöglichen soll.
30. Die Kommission bittet den Rat, diese beiden Vorschläge zu prüfen und sich bis zum 30. Juni 1989, dem in Artikel 6 der Richtlinie 88/361/EWG vom 24. Juni 1988 dafür vorgesehenen Termin, dazu zu äußern.
31. Die Kommission wird einen Bericht über das gemeinsame Quellensteuersystem und die Anwendung der vorgesehenen Ausnahmen zwei Jahre nach Einführung des Systems erstellen.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein System einer Quellensteuer auf Zinsen**Begründung****I. Allgemeine Erwägungen**

1. Artikel 6 Abs. 5 der Richtlinie des Rates vom 24. Juni 1988¹⁾ zur Liberalisierung des Kapitalverkehrs lautet: „Die Kommission unterbreitet dem Rat bis zum 31. Dezember 1988 Vorschläge, die darauf abzielen, Gefahren von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung infolge der Unterschiede in den nationalen Regelungen zur Besteuerung von Sparerträgen und in der Kontrolle der Anwendung dieser Regelung zu beseitigen oder zu vermindern.“
2. Wie die Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat, der dieser Vorschlag beigefügt ist, erläutert, lassen sich Verzerrungen und Steuerbetrug ihrer Ansicht nach am wirksamsten durch eine gemeinsame Quellensteuer auf die gezahlten Zinseinkünfte bekämpfen. In der vorliegenden Richtlinie ist die Einführung einer solchen Quellensteuer vorgesehen. Denn die nationalen Steuersysteme der Mitgliedstaaten schreiben in den meisten Fällen keine Besteuerung der an Gebietsfremde gezahlten Zinsen vor.
3. Diese Maßnahme garantiert eine Mindestbesteuerung aller in der Gemeinschaft gezahlten Kapitalerträge. Sie verhindert so, daß Anleger der Gemeinschaft, nur um sich der Besteuerung zu entziehen, in andere Mitgliedstaaten ausweichen.
4. Unter Berücksichtigung, daß die von den Mitgliedstaaten gegenwärtig angewandten Quellensteuersätze zwischen 0 und 35 % liegen und ein zu hoher Quellensteuersatz dazu führen könnte, daß Spargelder in Länder außerhalb der Gemeinschaft abfließen, sollte nach Ansicht der Kommission der Mindestsatz der Quellensteuer 15 % betragen.
5. Nach Ansicht der Kommission sollte die Quellensteuer so konzipiert werden, daß sie sich möglichst leicht in die vorhandenen nationalen Steuersysteme der Mitgliedstaaten einfügt. Vorgeschlagen wird deshalb folgende Ausgestaltung:
 - (i) Es wird ein Quellensteuer-Mindestsatz vorgesehen. Den Mitgliedstaaten stünde es frei, einen höheren Quellensteuersatz entweder nur auf ihre eigenen inländischen Steuerzahler oder auf alle Gebietsansässigen der Gemeinschaft anzuwenden.
 - (ii) Diejenigen Mitgliedstaaten, die über ein wirksames System verfügen, nach dem ihre Ban-

ken Zinszahlungen automatisch ihren eigenen Steuerbehörden melden, hätten die Möglichkeit, die Quellensteuer nur auf Gebietsansässige anderer Mitgliedstaaten anzuwenden.

- (iii) Die Mitgliedstaaten könnten von der Erhebung der Quellensteuer auf Zinsen, die beim Empfänger gewerbliche Einkünfte darstellen, absehen.
6. Ferner wird vorgeschlagen, daß die Mitgliedstaaten von der Quellensteuer ausnehmen können:
 - (i) Zinsen, die der Einkommensteuer nicht unterliegen (steuerbefreite Sparförderung);
 - (ii) Ansässige in Drittländern;
 - (iii) bestimmte internationale Anleihen („Eurobonds“), die gewisse Kriterien erfüllen. In einer Reihe von Mitgliedstaaten wird diese Steuerbefreiung bereits gewährt. Die Gemeinschaft sollte ihre Entwicklung als internationales Finanzzentrum fördern.
 7. Schließlich ist die Kommission daher der Meinung, daß die Gemeinschaft, sobald die gemeinsame Quellensteuer angenommen ist, mit ihren wichtigsten Handelspartnern bilateral oder multinational Verhandlungen aufnehmen sollte, um den Anwendungsbereich der Quellensteuer international auszudehnen.

II. Erläuterungen**Artikel 1**

Anknüpfungspunkt für die Erhebung einer Quellensteuer ist, daß der Schuldner der Zinsen in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft ansässig ist.

Die Quellensteuer wird auf Zinszahlungen von Nichtansässigen nicht erhoben.

Die Ansässigkeit bestimmt sich nach dem Recht jedes Mitgliedstaats. Eventuelle Konflikte wären im Einzelfall nach den bilateralen Steuerverträgen zwischen den Mitgliedstaaten zu lösen.

¹⁾ ABl. L 178 vom 8. Juli 1988, S. 5

Artikel 2*Absatz 1*

Der Begriff „Zinsen“ bezeichnet für die Anwendung dieser Richtlinie Einkünfte aus Forderungen jeder Art, auch wenn diese mit einer Beteiligung am Gewinn ausgestattet sind. Der Ausdruck „Forderungen jeder Art“ umfaßt selbstverständlich die Bareinlagen und Barkautionen sowie öffentliche Anleihen und Anleiheobligationen. Außerdem gelten Forderungen, insbesondere Obligationen, die mit einem Recht auf Beteiligung am Gewinn des Schuldners ausgestattet sind, dessenungeachtet als Anleihen, wenn es sich nach dem Vertrag insgesamt um ein Darlehen gegen Verzinsung handelt.

Der zweite Satz des ersten Absatzes nimmt aus der Definition der Zinsen die Zuschläge für verspätete Zahlungen aus. Diese auf Vertrag, Handelsbrauch oder Urteil beruhenden Zuschläge bestehen aus zeitanteilig berechneten Zahlungen oder aus einem festen Betrag.

Absatz 2

Bei Wertpapieren ohne laufende Zinszahlungen (z. B. „Zerobonds“) oder mit geringem Satz (z. B. „Niedrig-Kupon-Anleihen“), bei denen die Erträge nur oder zum größten Teil aus Werterhöhungen bestehen, wird der Unterschied zwischen dem Ausgabepreis und dem Einlösungsbetrag als der Quellensteuer unterliegende Zinsen angesehen.

Artikel 3*Absatz 1*

Der Schuldner der Zinsen — oder sein Zahlungsvervollmächtigter (Finanzinstitut) — ist verpflichtet, die Quellensteuer zu einem Satz einzubehalten, der von dem Mitgliedstaat festgelegt wird, in dem er ansässig ist. Die Quellensteuer wird auf Wertpapiere angewendet, die vor oder nach Inkrafttreten der Richtlinie innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft ausgegeben werden, wobei unerheblich ist, ob die Zinsen innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft gezahlt worden sind und in welcher Währung die Anleihe ausgegeben worden ist.

Absatz 2

Wenn die Zinsen nicht in dem Mitgliedstaat des Wohnsitzes des Schuldners gezahlt worden sind, sondern durch eine in einem anderen Mitgliedstaat belegene Betriebsstätte, deren steuerpflichtiger Gewinn durch die Zinsen geschmälert wird, wird die Quellensteuer sinnvollerweise von der Betriebsstätte einbehalten.

Artikel 4*Absatz 1*

Die Verpflichtung zur Erhebung einer Quellensteuer zu einem Mindeststeuersatz von 15 % schließt nicht aus, daß ein Mitgliedstaat unterschiedliche Steuersätze je nach der Schuld (z. B. Festgeld, Anleihen, Schatzanweisungen) anwendet.

Absatz 2

Die Mitgliedstaaten sind ungehindert, bei ihren eigenen Ansässigen einen höheren Quellensteuersatz als bei Nichtansässigen anzuwenden. Dies wird im allgemeinen der Fall sein, wenn die den Gebietsansässigen auferlegte Quellensteuer befreienden Charakter hat.

Absatz 3

Die Richtlinie steht ferner der Anwendung der von den Mitgliedstaaten abgeschlossenen bilateralen Abkommen nicht entgegen, wenn der Steuerpflichtige die Senkung des Quellensteuersatzes nach einem solchen Abkommen in Anspruch nehmen will, da er sich dafür seiner Steuerbehörde offenbaren muß. Es versteht sich, daß der Empfänger in einem solchen Fall mit seiner persönlichen Einkommensteuer (siehe Artikel 7) nur den Betrag der verbleibenden Quellensteuer verrechnen kann.

Artikel 5

- a) Dieser Buchstabe ermöglicht es den Mitgliedstaaten, von der Erhebung der Quellensteuer abzusehen, wenn die Empfänger der Zinsen der Steuerverwaltung bekannt sind, mithin die Gefahr der Steuerhinterziehung entfällt.
- b) Die Mitgliedstaaten brauchen ferner die Quellensteuer bei den ansässigen Zinsempfängern nicht zu erheben, wenn diese der Einkommen- oder Körperschaftsteuer nicht unterliegen (z. B. Investimenteinrichtungen, kirchliche, mildtätige oder gemeinnützige Einrichtungen).
- c) Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, von der Erhebung einer Quellensteuer abzusehen, wenn die von ihren eigenen Gebietsansässigen eingenommenen Zinsen nicht den Einkommen- oder Ertragsteuern unterworfen sind. Diese Vorschrift stellt auf die Befreiungs- oder Ermäßigungsregelungen ab, die zugunsten bestimmter Emissionen angewandt werden.
- d) Diese Vorschrift gestattet den Mitgliedstaaten, von der Erhebung einer Quellensteuer abzusehen, wenn die Zinsen für Kleinsparerkonten („comptes d'épargne populaire“) gezahlt werden, die durch steuerliche Sonderregelungen begünstigt sind. Die Anwendung dieser Regelungen ist von genauen

Voraussetzungen betreffend den Zinssatz oder den Betrag der Anlage abhängig.

- e) Um Privatpersonen die Formalitäten nach dieser Richtlinie, namentlich die Einbehaltung und Abführung der Quellensteuer, zu ersparen, steht es den Mitgliedstaaten frei, in diesen Fällen die Quellensteuer nicht zu erheben (z. B. Darlehen zwischen Privatpersonen).
- f) Diese Befreiungsmöglichkeit wird durch die Tatsache gerechtfertigt, daß die Empfänger einer vollständigen Steuerkontrolle unterworfen sind, die das Risiko der Steuerhinterziehung ausschließt.
- g) Die Mitgliedstaaten können ferner von der Quellensteuer bei internationalen Anleihen (Euro-Anleihen), wie in diesem Unterabsatz definiert, absehen.
- h) Unter Berücksichtigung der Quellensteuerregelungen der Mitgliedstaaten sowie der Drittländer für Ansässige der Mitgliedstaaten sollte den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielraum für ihre Regelungen gegenüber Ansässigen von Drittländern belassen werden.

Artikel 6

Bei Investmenteinrichtungen bestehen zwei Möglichkeiten:

- entweder die Quellensteuer wird nicht erhoben oder erstattet; in diesem Fall ist die Weiterausschüttung der Zinsen der Quellensteuer zu unterwerfen,
- oder die Quellensteuer wird zur Verrechnung an den Anteilsinhaber weitergeleitet, wobei die Weiterausschüttung der Zinsen durch die Investmenteinrichtung von der Quellensteuer befreit ist.

In beiden Fällen sind die Anteilsinhaber zur Anrechnung der jeweiligen Quellensteuer auf ihre persönliche Einkommensteuer und zur Erstattung der die Einkommensteuer übersteigenden Quellensteuer berechtigt.

Artikel 7

Mit Ausnahme des Falles, in dem sie für einen Ansässigen abgeltende Wirkung hat, stellt die Quellen-

steuer lediglich eine Vorauszahlung auf die endgültige Steuer des Zinsempfängers dar. Sie ist daher auf die endgültige Steuer anzurechnen oder, soweit eine solche nicht anfällt oder die Quellensteuer die endgültige Steuer übersteigt, zu erstatten.

Artikel 8

Absatz 1

Damit die Budgetlast der nach Artikel 8 angerechneten oder erstatteten Quellensteuer letztlich von dem Quellenstaat getragen wird, sieht dieser Absatz einen finanziellen Ausgleich zwischen den beiden betroffenen Mitgliedstaaten vor.

Absatz 2

Die beiden betroffenen Mitgliedstaaten können auf der Grundlage eines bilateralen Abkommens die Quellensteuer untereinander aufteilen, wobei die Rechte der Zinsempfänger auf Anrechnung und eventuelle Erstattung dieser Steuer in ihrem Heimatstaat nicht beeinträchtigt werden dürfen.

Artikel 9

Um das Risiko der Kapitalflucht aus der Gemeinschaft zu begrenzen, wird es erforderlich sein, daß die Gemeinschaft mit ihren wichtigsten Handelspartnern Verhandlungen führt mit dem Ziel, die geographische Anwendung der Quellensteuern auszuweiten.

Artikel 10

Der in diesem Artikel vorgesehene Bericht soll eine Bewertung des Funktionierens des Systems und insbesondere des Quellensteuersatzes und der in Artikel 5 vorgesehenen Befreiungen beinhalten.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

und in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Richtlinie 88/361/EWG des Rates¹⁾ sieht vor, daß die Mitgliedstaaten bis spätestens 1. Juli 1990 die Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen abschaffen.

Die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs in der Gemeinschaft bringt die Gefahr von Verzerrungen, Steuerhinterziehungen und Steuerflucht mit sich, die sich aus den Unterschieden in den nationalen Regelungen zur Besteuerung von Sparerträgen und in der Kontrolle der Anwendung dieser Regelungen ergeben. Folglich ist die Annäherung dieser Regelungen notwendig, um sicherzustellen, daß der Wettbewerb im Gemeinsamen Markt nicht verfälscht wird.

Eine gemeinsame Quellensteuer entspricht dieser Zielsetzung, indem sie eine Mindestbesteuerung der Zinsen absichert, die von einem in einem Mitgliedstaat ansässigen Schuldner gezahlt werden; die Organe der Gemeinschaften und die Europäische Investitionsbank sind nicht Ansässige eines Mitgliedstaates.

Die Mitgliedstaaten sollen von der Erhebung der Quellensteuer in den Fällen absehen können, in denen die Gefahr der Steuerhinterziehung nicht besteht.

Es sollte vorgesehen werden, daß Zinsen, die durch die Einschaltung einer Investmenteinrichtung für Wertpapiere empfangen werden, ebenfalls quellensteuerpflichtig sind.

Die Quellensteuer sollte, soweit sie für die Ansässigen nicht abgeltende Wirkung hat, lediglich eine Vorauszahlung auf die endgültige Steuerschuld des Zinsempfängers sein. Zur Vermeidung umständlicher Formalitäten sollte eine zu hohe Quellensteuer dem Empfänger von dem Staat, in dem er ansässig ist, erstattet werden. Die Mitgliedstaaten sind allerdings nicht gehindert, bilaterale Abkommen zur Verteilung der aus diesen Regelungen folgenden Budgetkosten zu treffen.

¹⁾ ABl. Nr. L 178 vom 8. Juli 1988, S. 5.

Eine Quellensteuer sollte spätestens zum 1. Juli 1990 eingeführt werden, da zu diesem Zeitpunkt die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs erreicht sein wird —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Die Mitgliedstaaten wenden entsprechend dieser Richtlinie das gemeinsame System einer Quellensteuer auf Zinsen an, deren Schuldner ein Mitgliedstaat, ein Gliedstaat eines Mitgliedstaates, eine Gebietskörperschaft, eine Gemeinde oder ein Ansässiger eines Mitgliedstaates ist.

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie sind unter Zinsen die Einkünfte aus Forderungen jeder Art zu verstehen, einschließlich der mit öffentlichen Anleihen und Anleiheobligationen verbundenen Aufgelder und Gewinne aus Losanleihen. Zuschläge für verspätete Zahlungen gelten nicht als Zinsen im Sinne dieser Richtlinie.

Bei Wertpapieren, deren Einkünfte ganz oder teilweise in einer Werterhöhung bestehen, wird unter Zinsen der Unterschied zwischen dem Ausgabepreis und dem Einlösungsbetrag verstanden.

Artikel 3

1. Der Schuldner der Zinsen — oder sein Zahlungsinstitut — zieht vom Betrag der geschuldeten Zinsen eine Quellensteuer ab, deren Satz vom Mitgliedstaat, in dem der Schuldner ansässig ist, festgelegt wird. Er führt die einbehaltenen Beträge an die Steuerverwaltung dieses Staates unter den von diesem festgelegten Bedingungen ab.
2. Werden die Zinsen von einer Betriebsstätte des Schuldners, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Schuldners belegen ist, ausbezahlt, so wird die Quellensteuer, soweit die Zinsen den Gewinn der Betriebsstätte mindern, von dieser einbehalten und an die Steuerverwaltung des Mitgliedstaates, in dem die Betriebsstätte belegen ist, abgeführt.

Artikel 4

1. Der Satz der Quellensteuer darf 15 % nicht unterschreiten.
2. Die Mitgliedstaaten können für Zinsen, die an ihre eigenen Ansässigen gezahlt werden, einen höheren Quellensteuersatz festsetzen als auf Zinszahlungen an Nichtansässige.
3. Absatz 1 steht der Anwendung von Abkommen zwischen Mitgliedstaaten oder zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern, welche die Sätze der Quellensteuer absenken, nicht entgegen, wenn die Zinsen erklärt werden.

Artikel 5

Die Mitgliedstaaten können von der Erhebung der Quellensteuer auf Zinsen absehen:

- a) wenn der Empfänger einer ihrer Ansässigen ist und sein Name und seine Anschrift sowie der Betrag der gezahlten Zinsen automatisch der Steuerverwaltung übermittelt werden;
- b) wenn der Empfänger ein eigener Ansässiger ist, der nicht der Einkommen- oder Körperschaftsteuer unterliegt;
- c) wenn der Empfänger ein eigener Ansässiger ist und die Zinsen nicht der Einkommen- oder Körperschaftsteuer unterliegen;
- d) wenn die Zinsen aufgrund von Anreizmaßnahmen für allgemeines Sparen nicht der Einkommen- oder Körperschaftsteuer unterliegen;
- e) wenn der Schuldner der Zinsen eine Privatperson ist;
- f) wenn die Zinsen für den Empfänger gewerbliche Einkünfte darstellen;
- g) wenn die Zinsen auf eine internationale Anleihe („Eurobonds-Anleihen“) gezahlt werden, die zum Zwecke dieser Richtlinie als ein übertragbares Wertpapier in Form einer Obligation definiert wird, die
 - von einem Konsortium mit mindestens zwei Mitgliedern gezeichnet und übernommen wird, die ihren Sitz in verschiedenen Staaten haben,
 - in einem beträchtlichen Ausmaß in einem oder mehreren anderen Staaten als denjenigen angeboten werden, in dem der Schuldner seinen Sitz hat und
 - nur durch ein Kreditinstitut wie in Artikel 2 der Richtlinie 77/780/EWG des Rates²⁾ oder durch ein anderes Finanzinstitut gezeichnet oder ursprünglich erworben werden können;
- h) wenn der Empfänger Ansässiger eines Drittlandes ist.

²⁾ ABl. L 322 vom 17. Dezember 1977, S. 30.

Artikel 6

Haben von einer Einrichtung für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren im Sinne der Richtlinie 86/566/EWG des Rates³⁾ weiter ausgeschüttete Zinsen bei dieser nicht der Quellensteuer unterlegen oder ist die Quellensteuer dieser Einrichtung erstattet worden, so werden sie einer Quellensteuer unterworfen, soweit die Quellensteuer zu erheben wäre, falls die Zinsen durch den Schuldner unmittelbar gezahlt worden wären.

Anderenfalls sind diese Zinsen von der Quellensteuer befreit.

Die Quellensteuer, mit der die Zinsen bei der Einrichtung für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren belastet werden, ist jedoch auf den Betrag der Einkommen- oder Körperschaftsteuer des Anteilhabers anrechenbar. Sie wird diesem in den Fällen des Artikels 7 Absatz 2 erstattet.

Artikel 7

Die Quellensteuer wird auf die Einkommen- oder Körperschaftsteuer des Empfängers der Zinsen angerechnet.

Sie wird dem Empfänger durch den Mitgliedstaat, der diese Steuern erhebt, erstattet, soweit sie den Betrag dieser Steuer übersteigt oder falls der Empfänger nicht steuerpflichtig ist.

Artikel 8

1. Soweit die von einem Mitgliedstaat erhobene Quellensteuer in einem anderen Mitgliedstaat angerechnet oder erstattet wird, gewährt der Staat, der die Quellensteuer erhoben hat, diese dem anderen Mitgliedstaat zurück.
2. Abweichend von Absatz 1 können die Mitgliedstaaten den Betrag der Quellensteuer aufgrund eines bilateralen Abkommens untereinander aufteilen, sofern dadurch die Rechte des Empfängers der Zinsen, wie sie durch diese Richtlinie festgelegt sind, nicht beeinträchtigt werden.

Artikel 9

Die Gemeinschaft führt mit den wichtigsten Handelspartnern entweder auf bilateraler oder auf multilateraler Ebene Verhandlungen, um das geographische Anwendungsgebiet der Quellensteuer auf internationaler Ebene auszudehnen.

Artikel 10

Die Kommission legt dem Rat vor dem 1. Juli 1992 einen Bericht über das Funktionieren des Systems einer gemeinsamen Quellensteuer vor.

³⁾ ABl. L 332 vom 26. November 1986, S. 22.

Artikel 11

1. Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis spätestens 1. Juli 1990 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Die aufgrund des ersten Absatzes erlassenen Vorschriften enthalten eine ausdrückliche Verweisung auf diese Richtlinie.

2. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften, die sie auf dem von dieser Richtlinie erfaßten Gebiet erlassen.

Artikel 12

Diese Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/799/EWG über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in den Bereichen der direkten und der Mehrwertsteuern

Begründung

I. Allgemeine Erwägungen

1. Wie in der Mitteilung an den Rat zu dem beigefügten Richtlinienvorschlag im einzelnen dargelegt ist, sollte die Liberalisierung des Kapitalverkehrs von einigen Maßnahmen begleitet sein, die auf den Abbau oder zumindest die Eindämmung des Risikos von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung infolge der Unterschiede in den nationalen Regelungen zur Besteuerung von Sparerträgen und in der Kontrolle der Anwendung dieser Regelungen gerichtet sind.
 2. Dies kann u. a. in der Weise geschehen, daß die Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen aufgrund der Richtlinie 77/799/EWG vom 19. Dezember 1977¹⁾, die hauptsächlich auf den Auskunftsaustausch gerichtet ist, verstärkt wird. Der Auskunftsaustausch unterliegt naturgemäß bestimmten Einschränkungen. Insbesondere ist ein Mitgliedstaat nicht verpflichtet, Ermittlungen durchführen zu lassen oder Auskünfte zu übermitteln, wenn seine Gesetzgebung oder seine Verwaltungspraxis derartigen Ermittlungen oder der Einholung oder dem Gebrauch der Auskünfte für seine eigenen Steuerzwecke entgegenstehen würde.
 3. Im Bereich der Gesetzgebung unterscheiden sich die Regelungen des Bankgeheimnisses, um die es hauptsächlich bei den Kapitaleinkünften geht, erheblich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat; ihre Angleichung ist nur in einem langwierigen Prozeß zu erreichen, der komplexe Probleme aufwirft und politisch höchst sensibel ist.
- Dies gilt nicht für die Verwaltungspraxis. Ihre Änderung würde keine Änderung der Gesetzgebung erfordern und einen Mitgliedstaat nicht zur Ermittlung und Übermittlung von Auskünften an einen

anderen Mitgliedstaat verpflichten, die er aufgrund seiner Gesetzgebung für die zutreffende Berechnung der Steuer seiner eigenen Ansässigen nicht erhalten könnte. Daher meint die Kommission, daß ein Mitgliedstaat nicht berechtigt sein sollte, sich auf seine Verwaltungspraxis zu berufen, sondern daß er seine gesetzlichen Möglichkeiten in vollem Umfang ausschöpfen sollte, wenn der ersuchende Mitgliedstaat genaue Verdachtsgründe geltend macht, daß einer seiner Steuerpflichtigen bedeutsame Geldbeträge ins Ausland überwiesen hat und seine Einkünfte nicht oder nicht vollständig erklärt hat.

II. Erläuterungen zu einigen Artikeln

Artikel 1

Hat eine Steuerverwaltung bei einem Steuerpflichtigen Gründe für den Verdacht der Steuerhinterziehung, weil Geldbeträge in einen anderen Mitgliedstaat überwiesen worden sind, ohne daß die entsprechenden Einkünfte erklärt wurden und erscheinen die Erklärungen des Steuerpflichtigen nicht zufriedenstellend, so kann sie von der Steuerbehörde des anderen Mitgliedstaates Auskünfte verlangen. Diese Steuerbehörden können indessen an der Einholung oder der Übermittlung der erbetenen Auskünfte aufgrund einer Verwaltungspraxis gehindert sein, die selbst für ihre eigenen Steuerzwecke den Ermittlungen bei Finanzinstitutionen entgegensteht.

Artikel 1 dieser Richtlinie ändert deshalb Artikel 8 Abs. 1 der Richtlinie 77/799/EWG, um dieses Hindernis aus dem Weg zu räumen.

¹⁾ ABl. Nr. L 336 vom 27. Dezember 1977, S. 15.

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/799/EWG über die gegenseitige Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in den Bereichen der direkten und der Mehrwertsteuern

DER RAT DER EUROPÄISCHEN
GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 100,

auf Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Richtlinie 88/361/EWG des Rates¹⁾ bestimmt, daß die Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen in Mitgliedstaaten ansässigen Personen bis spätestens 1. Juli 1990 abzuschaffen sind.

Die Kommission wird darin aufgefordert, dem Rat Vorschläge zu unterbreiten mit dem Ziel, die Gefahr von Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehung abzubauen oder einzudämmen, die sich aus den Unterschieden zwischen den einzelstaatlichen Systemen der Besteuerung des Sparkapitals und in der Kontrolle der Anwendung dieser Systeme ergeben.

Nach der Richtlinie 77/799/EWG des Rates²⁾, zuletzt geändert durch die Richtlinie 79/1070/EWG³⁾ müssen sich die Mitgliedstaaten gegenseitig Amtshilfe leisten, um die Steuerhinterziehung und Steuerflucht bei den Einkommen- und Vermögensteuern einzudämmen. Nach Artikel 8 der genannten Richtlinie ist ein Mitgliedstaat jedoch nicht verpflichtet, einem Auskunftersuchen eines anderen Mitgliedstaates Folge zu leisten, wenn seine Gesetzgebung oder Verwaltungspraxis der Einholung solcher Auskünfte für seine eigenen Zwecke entgegenstehen würde.

Die Beschränkungen des Auskunfts-austausches aufgrund der Verwaltungspraxis sollten in den Fällen abgeschafft werden, in denen der ersuchende Mitgliedstaat konkrete Anhaltspunkte für die Vermutung hat, daß einer seiner Ansässigen bedeutende Geld-

beträge in einen anderen Mitgliedstaat verbracht hat, ohne die entsprechenden Einkünfte zu erklären —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN

Artikel 1

An Artikel 8 Abs. 1 der Richtlinie 77/799/EWG wird folgender Unterabsatz angefügt:

„Macht die zuständige Behörde des ersuchenden Mitgliedstaates jedoch konkrete Gründe für die Vermutung geltend, daß einer ihrer Ansässigen unmittelbar oder über ein anderes Land hohe Beträge in den ersuchten Mitgliedstaat verbracht hat, ohne daß die entsprechenden Einkünfte erklärt wurden, so kann die zuständige Behörde des ersuchten Staates sich nicht darauf berufen, daß ihre Verwaltungspraxis der Durchführung der Ermittlungen oder der Einholung oder Verwendung der ersuchten Auskünfte für die zutreffende Steuerfestsetzung ihrer eigenen Ansässigen entgegensteht.“

Artikel 2

1. Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie bis spätestens 1. Juli 1990 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Die aufgrund des ersten Absatzes erlassenen Vorschriften enthalten eine ausdrückliche Verweisung auf diese Richtlinie.

2. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften, die sie auf dem von dieser Richtlinie erfaßten Gebiet erlassen.

Artikel 3

Diese Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

¹⁾ ABl. Nr. L 178 vom 8. Juli 1988, S. 5.

²⁾ ABl. Nr. L 336 vom 27. Dezember 1977, S. 15.

³⁾ ABl. Nr. L 331 vom 29. Dezember 1979, S. 8.

Bericht des Abgeordneten Dr. Meyer zu Bentrop

Die Vorlage wurde gemäß Nummer 2.1 der Sammelüberweisungen von EG-Vorlagen vom 18. September 1989 — Drucksache 11/5197 — zur federführenden Beratung an den Finanzausschuß und zur Mitberatung an den Haushaltsausschuß überwiesen, der am 4. Oktober 1989 zu der Vorlage Stellung genommen hat. Der Finanzausschuß hat sich am 18. Oktober 1989 mit der Vorlage befaßt.

1. Inhalt der Vorlage

Die Vorschläge der Kommission zielen darauf ab, im Zusammenhang mit der vollständigen Liberalisierung des Kapitalverkehrs eine möglichst vollständige Erfassung der Zinserträge von Privaten zu erreichen, um Steuerumgehungen, Steuerflucht und Steuerhinterziehungen in diesem Bereich zu vermindern. Zum einen schlägt die Kommission die Einführung einer europaweiten Quellensteuer auf Zinsen vor, zum anderen eine Erweiterung der Auskunftsmöglichkeiten für die nationalen Steuerverwaltungen untereinander. In der ihren Vorschlägen vorangestellten Mitteilung an den Rat spricht sich die Kommission gegen die Einführung eines europaweiten Kontrollsystems in Form automatischer Mitteilungen der Banken an die Steuerbehörden über gezahlte Zinsen als denkbare Alternative zu der von ihr vorgeschlagenen Quellensteuer aus.

- a) Um eine Mindestbesteuerung der in der EG gezahlten Zinserträge zu erreichen, ist vorgesehen, daß jeder in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft ansässige Zinsschuldner bei der Zinszahlung zur Einbehaltung und Abführung einer Kapitalertragsteuer von mindestens 15 v. H. verpflichtet ist. Den einzelnen Mitgliedstaaten soll jedoch anheimgestellt werden, unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmeregelungen zu treffen. Hiernach sollen z. B. diejenigen Mitgliedstaaten, die über ein wirksames System verfügen, nach dem ihre Banken Zinszahlungen automatisch ihren eigenen Steuerbehörden melden, die Möglichkeit haben, die Quellensteuer nur auf Gebietsansässige anderer Mitgliedstaaten anzuwenden. Darüber hinaus soll es u. a. möglich sein, Zinsen, die der Sparförderung unterliegen, sowie Zinsen aus bestimmten internationalen Anleihen („Eurobonds“) von der Erhebung der Quellensteuer auszunehmen.
- b) Als zusätzliche Maßnahme zur Gewährleistung der Besteuerung von Zinsen schlägt die Kommission die Änderung der EG-Amtshilferichtlinie vor, um die Möglichkeiten zum Auskunftsaustausch zwischen den Verwaltungen zu erweitern. Danach soll es ausgeschlossen werden, daß ein Mitgliedstaat die Erteilung von Auskünften allein unter Berufung auf seine Verwaltungspraxis ablehnt. Voraussetzung hierfür soll sein, daß der ersuchende Staat

in bedeutenden Fällen Gründe für den Verdacht einer Steuerhinterziehung hat.

2. Stellungnahme des mitberatenden Haushaltsausschusses

Der Haushaltsausschuß hat die Vorlage am 4. Oktober 1989 beraten und „auf Empfehlung seines Unterausschusses zu Fragen der EG seine bei der Beratung der ursprünglichen Fassung der o. a. Vorlage am 14. Juni 1989 getroffene Feststellung bekräftigt, daß nach dem Ergebnis des informellen Treffens der EG-Finanzminister zu diesem Thema weder eine obligatorische Quellensteuer noch ein obligatorisches Kontrollsystem in der EG möglich sein werden. Der Haushaltsausschuß ist darüber hinaus heute der Empfehlung seines Unterausschusses zu Fragen der EG beigetreten, den o. a. Richtlinienvorschlag über die gegenseitige Amtshilfe im Steuerbereich mit der Begründung abzulehnen, daß der Richtlinienvorschlag aufgrund der nationalen Gesetzgebung in anderen Mitgliedsländern voraussichtlich nicht zu einem zufriedenstellenden Ergebnis führen wird.“

3. Ausschlußempfehlung

Bezugnehmend auf seine Stellungnahme zu dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen hat der Finanzausschuß auch die revidierte Fassung dieses Vorschlags mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD und bei Abwesenheit der Fraktion DIE GRÜNEN abgelehnt. Zu den Gründen dafür wird auf Drucksache 11/5191 verwiesen.

Zur vorgeschlagenen Änderung der Amtshilferichtlinie hat die Bundesregierung die Auffassung vertreten, daß die Sicherstellung der Erfassung von Kapitaleinnahmen neben den in Drucksache 11/5191 (Seite 18) genannten nationalen Maßnahmen auch auf dem Wege eines Ausbaus der Amtshilfemöglichkeiten zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu verfolgen sei. Sie hat in diesem Zusammenhang mitgeteilt, daß die Kommission ihren — revidierten — Vorschlag zur Änderung der Amtshilferichtlinie zwischenzeitlich auch inhaltlich modifiziert habe, wie auf informellem Wege bekanntgeworden sei. Danach solle es im Gegensatz zu dem vorliegenden Vorschlag in bestimmten Fällen nicht mehr möglich sein, daß die um Auskunft ersuchte Behörde eines Mitgliedstaates diese Auskunft unter Berufung auf nationale gesetzliche Vorschriften verweigern könne. Hierzu hat die Bundesregierung klargestellt, daß eine solche Regelung für die deutschen Finanzbehörden keine Erweiterung der Auskunftspflichten

nach sich ziehen werde, da in der Bundesrepublik Deutschland in Verdachtsfällen bereits nach geltendem Recht entsprechend dem modifizierten Kommissionskonzept Auskünfte erteilt werden könnten. Insofern bestünden gegen eine solche Regelung keine Bedenken. Die genannten Pläne der Kommission seien von der Bundesregierung begrüßt worden.

Der Finanzausschuß hat es bei Abwesenheit der Fraktion DIE GRÜNEN einstimmig für angebracht gehalten, den die gegenseitige Amtshilfe betreffenden Teil der Vorlage zur Kenntnis zu nehmen. Auch die Mitteilung der Kommission hat der Finanzausschuß bei Abwesenheit der Fraktion DIE GRÜNEN einstimmig zur Kenntnis genommen.

Bonn, den 18. Oktober 1989

Dr. Meyer zu Bentrop

Berichterstatter

