

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 15.9.2008
KOM(2008) 552 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

**gemäß Artikel 18 der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von
Zinserträgen**

{SEK(2008) 2420}

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

gemäß Artikel 18 der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen

Einleitung

In Artikel 18 der Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen (im Folgenden „Richtlinie“) ist Folgendes bestimmt: *„Die Kommission berichtet dem Rat alle drei Jahre über die Anwendung dieser Richtlinie. Auf der Grundlage dieser Berichte schlägt die Kommission dem Rat gegebenenfalls die Änderungen der Richtlinie vor, die erforderlich sind, um die effektive Besteuerung von Zinserträgen sowie die Beseitigung unerwünschter Wettbewerbsverzerrungen besser zu gewährleisten.“*

Dieser erste Bericht beruht auf den Konsultationen mit den Steuerverwaltungen der EU-Mitgliedstaaten (im Folgenden „MS“), den von ihnen bereitgestellten Daten über die ersten beiden Jahre der Anwendung sowie auf den Feststellungen einer Expertengruppe, die von der Kommission 2007 eingesetzt wurde, um bei den von der Richtlinie betroffenen oder vermutlich betroffenen Unternehmen Ratschläge einzuholen. Nähere Angaben enthält folgende Webseite:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/savings_directive_review/index_de.htm

Der Bericht bezieht sich auf die Umsetzung und Durchführung der Richtlinie und fasst die wirtschaftliche Beurteilung (Einzelheiten enthält das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SEK(2008)2420) und die von der Kommission empfohlenen Änderungen zusammen.

1. UMSETZUNG UND DURCHFÜHRUNG DER RICHTLINIE

Alle MS haben die Richtlinie umgesetzt und wenden die Durchführungsbestimmungen seit dem hierfür festgesetzten Zeitpunkt an (d. h. 1. Juli 2005 und für Bulgarien und Rumänien 1. Januar 2007). Bisher hat die Kommission zwei Vertragsverletzungsverfahren betreffend die Durchführung der Richtlinie eingeleitet. An die beiden betroffenen MS wurde ein Aufforderungsschreiben gerichtet, in dem sie um ihre Stellungnahme ersucht wurden. Ein Fall bezieht sich auf die unvollständige Umsetzung von Artikel 4 Absatz 3, wonach sich Einrichtungen, die nach Artikel 4 Absatz 2 als Zahlstelle gelten, für die Zwecke der Richtlinie als OGAW¹ behandeln lassen können. Der andere Fall betrifft die Nichtanwendung der Richtlinie, wenn der wirtschaftliche Eigentümer den Status eines „Gebietsfremden“ hat. Nach Meinung des betroffenen MS kommt die Richtlinie nicht zur Anwendung, wenn der wirtschaftliche Eigentümer im MS seines Wohnsitzes von der Steuer befreit ist. Die Kommission teilt diese Ansicht nicht.

Die Kommission überwachte die Erteilung von Auskünften, die in einem gemeinsamen Format nach dem OECD Standard Magnetic Format und über den Übertragungskanal CCN-

¹ Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren, die nach der Richtlinie 85/611/EWG zugelassen sind.

Mail 2 übermittelt wurden. 2006 und 2007 wurden sämtliche Informationen fristgerecht und ohne technische Probleme ausgetauscht. Insbesondere im ersten Jahr berichteten die MS allerdings über einige Schwierigkeiten bei der Feststellung der Identität der Steuerpflichtigen, da Angaben über deren Steuer-Identifikationsnummer oder das Geburtsdatum bzw. den Geburtsort fehlten. Die Kommission erleichterte die Meldung einiger statistischer Daten und veranstaltete Sitzungen, bei denen die Steuerverwaltungen Erfahrungen austauschen konnten.

2. WIRTSCHAFTLICHE BEURTEILUNG

Daten der MS liegen für die zweite Jahreshälfte 2005 und für 2006 vor. Längere Zeitreihen, auch für den Zeitraum vor Inkrafttreten der Richtlinie, hätten eine bessere Beurteilung von deren Auswirkungen ermöglicht.

2.1 Von den teilnehmenden Ländern erteilte Auskünfte

Erfassung und Meldung solcher Daten stellt für viele Länder eine neue Aufgabe dar, weshalb Angaben, insbesondere zur Auskunftserteilung vermutlich fehlen. Zudem sind bislang noch keine Definitionen für die Datenbearbeitung vereinbart worden. Diese Umstände schränkten die Analyse der Kommission ein.

Erwartungsgemäß meldeten die größten Volkswirtschaften, die gemäß Artikel 8 und 9 Auskünfte erteilten, auch die höchsten Beträge. Das UK meldete für den Zeitraum vom 1. Juli 2005 bis 5. April 2006 (Endes des Steuerjahrs) Zahlungen in Höhe von 9,1 Mrd. EUR.

Der größte Teil der Einnahmen aus der Quellensteuer wurde 2005 und 2006 in der Schweiz und in Luxemburg mit jeweils über 45 % und 22 % der Gesamteinnahmen erhoben. In den Steuerjahren 2005 und 2006 flossen die meisten Einnahmen aus der Quellensteuer nach Deutschland (192,7 Mio. EUR) und Italien (112,9 Mio. EUR). Belgien erhielt über 71 Mio. EUR, hauptsächlich von Luxemburg (74 % des Gesamtbetrags).

2.2 Aus Datenquellen gewonnene Ergebnisse

Die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) erhebt Daten über die Auslandspositionen von Banken in rund 40 Meldeländern. Die BIZ stellte nicht öffentlich zugängliche Daten über bilaterale grenzüberschreitende Kredite und Einlagen ihrer Meldeländer für den Zeitraum 2000-2007 zur Verfügung (lediglich Singapur und Macao weigerten sich, ihre bilateralen Daten mitzuteilen). Die Länder wurden in drei Kategorien eingeteilt: Länder, die die Quellensteuer gemäß der Richtlinie und den damit verbundenen Abkommen erheben; Länder, die Auskünfte nach diesen Rechtsvorschriften erteilen; sowie Drittländer. Ungeachtet struktureller Veränderungen bei den Daten nahm der prozentuale Anteil der Länder, die die Quellensteuer erheben, an den Gesamteinlagen zwischen Mitte 2003 und Mitte 2005 von 35,0 % auf 29,3 % ab, stabilisierte sich aber wieder nach Inkrafttreten der Richtlinie. Die Länder, die Auskünfte erteilen, weisen ein höheres Verhältnis der Bankeneinlagen zu den Nichtbankeneinlagen² auf, und ihr Anteil an den Nichtbankeneinlagen ist leicht zurückgegangen, auch wenn diese Entwicklung vor Inkrafttreten der Richtlinie vonstatten ging.

² „Bankeneinlagen“ bedeutet hier Einlagen von Banken und „Nichtbankeneinlagen“ Einlagen anderer Akteure einschließlich der natürlichen Personen und Unternehmen.

Die analysierten Daten von EUROSTAT umfassen die aggregierten, nach den Empfängern in 20 EU-Mitgliedstaaten aufgeschlüsselten Zinserträge der Jahre 2000 bis 2006. Auch bei diesen Daten ist keine wesentliche Veränderung nach Inkrafttreten der Richtlinie festzustellen. Der Anteil der von Privathaushalten vereinnahmten Zinsen am Gesamtbetrag der von natürlichen Personen und Unternehmen vereinnahmten Zinsen hat abgenommen; zurückzuführen ist dies aber hauptsächlich auf den Anstieg der Zinserträge der Finanzinstitutionen. Desgleichen war der Anteil der Zinsen am gesamten Kapitaleinkommen der Privathaushalte zugunsten der Dividenden rückläufig; ein Prozess, der allerdings bereits 2000 einsetzte.

Den von der European Fund and Asset Management Association vorgelegten Daten über die OGAW und die Nicht-OGAW³ für den Zeitraum von 2002 bis 2007 ist zu entnehmen, dass deren Anteil mit jeweils 78 % und 22 % konstant geblieben ist. Die einzige nennenswerte Entwicklung bestand im allmählichen Rückgang der OGAW-Anlagen in Anleihen von 29 % auf 19,5 % gemessen an den Gesamtanlagen, wovon hauptsächlich die Aktienanlagen profitierten. Auch dies ist eine Entwicklung, die vor Inkrafttreten der Richtlinie einsetzte.

3. MÖGLICHE VERBESSERUNGEN

Die Richtlinie hat sich in den Grenzen ihres Geltungsbereichs als wirksam erwiesen. Sie hat auch indirekte, nicht messbare, positive Auswirkungen, da die Steuerpflichtigen ihren Verpflichtungen zur Meldung der Zinserträge nunmehr verstärkt nachkommen. Bei der Überprüfung der Richtlinie hat sich jedoch gezeigt, dass ihr derzeitiger Geltungsbereich zu begrenzt ist, um den Zielen, die in den einstimmig angenommenen Schlussfolgerungen des Rates vom 26. und 27. November 2000 gesetzt wurden, gerecht zu werden.

Aus diesem Grund spricht sich die Kommission für bestimmte Änderungen in Bezug auf folgende Punkte aus:

Wirtschaftlicher Eigentümer;

Definition der Zahlstelle;

Behandlung von Finanzinstrumenten, die denjenigen, die bereits ausdrücklich erfasst sind, gleichwertig sind;

Verfahrensaspekte.

Das Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen SEK (2008)559 „Refining the present coverage of Council Directive 2003/48/EC on taxation of income from savings“ („CSWD 559“) [Verbesserungen der derzeitigen Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen] und die anderen Dokumente, die über die in der Einleitung genannte Webseite zugänglich sind, ergänzen die nachfolgende Analyse möglicher Lösungen.

3.1 Wirtschaftlicher Eigentümer und Zahlungen an in und außerhalb der EU ansässige Einrichtungen und Rechtsvereinbarungen

Im Einklang mit dem letztlichen Ziel der Richtlinie beziehen sich Artikel 1 und 2 lediglich auf die Zinszahlungen, die zum unmittelbaren Gunsten natürlicher Personen geleistet werden, und

³ Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren, die nach der Richtlinie 85/611/EWG **nicht** zugelassen sind.

nicht auf Zahlungen an juristische Personen und Rechtsvereinbarungen. Dieser begrenzte Geltungsbereich ermöglicht es den in der EU ansässigen natürlichen Personen, die Richtlinie mittels einer juristischen Person oder einer Rechtsvereinbarung zu umgehen.

Wie in Abschnitt 2.1 des Arbeitsdokuments CSWD 559 dargelegt, wäre eine unterschiedslose Ausweitung der Richtlinie auf alle Zahlungen an in einem anderen MS ansässige juristische Personen und Rechtsvereinbarungen nicht zweckmäßig. Damit das letztliche Ziel der Richtlinie erreicht werden kann, müssen *sowohl* die natürliche Person, die der wirtschaftliche Eigentümer ist, *als auch* der MS ihres Wohnsitzes bekannt sein. Zudem wäre diese Ausweitung nicht hilfreich, wenn eine in der EU ansässige natürliche Person Anlagen über eine juristische Person oder eine Rechtsvereinbarung tätigt, die in einem Nicht-EU-Land (in dem die Zinserträge möglicherweise niedriger oder nicht besteuert werden) niedergelassen ist.

Eine wirksamere Lösung, die im Einklang mit dem derzeitigen Geltungsbereich der Richtlinie und ihrem letztlichen Ziel steht, bestünde darin, von den Zahlstellen zu verlangen, dass sie die ihnen bereits vorliegenden Informationen über den bzw. die tatsächlichen wirtschaftlichen Eigentümer einer an eine juristische Person oder eine Rechtsvereinbarung geleisteten Zahlung („Look-through-Ansatz“ – Transparenzmethode) verwenden, sofern dies mit keinem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden ist. Dies entspricht den Anforderungen, die nach Artikel 2 Absatz 2 bereits für Zahlungen an natürliche Personen gelten, die den verfügbaren Informationen zufolge nicht die tatsächlichen wirtschaftlichen Eigentümer sind. Nützliche Indikatoren sind die Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden („customer due diligence“), welche die Finanzinstitute und die Angehörigen der betroffenen Berufszweige in der EU zur Bekämpfung der Geldwäsche⁴ erfüllen müssen. Dadurch werden praktische Kriterien bereitgestellt, anhand derer die Finanzinstitute und die Angehörigen der betroffenen Berufszweige die Identität des wirtschaftlichen Eigentümers, in dessen Auftrag ein Unternehmen oder eine andere juristische Person oder eine Rechtsvereinbarung eine Transaktion ausführt, festzustellen haben.

Allerdings sind diese Kriterien für die Feststellung der Identität der wirtschaftlichen Eigentümer für die Zwecke der Richtlinie **nicht immer relevant**. Wenn in der EU niedergelassene Wirtschaftsbeteiligte Zinszahlungen an andere Wirtschaftsbeteiligte (Einrichtungen oder Rechtsvereinbarungen), die ebenfalls in der EU ansässig sind und deshalb unter die Definition des Begriffs „Zahlstelle“ fallen, leisten, stellt eine Klärung der Definition und der Pflichten der Zahlstellen (siehe Abschnitt 3.2) eine zuverlässigere und angemessenere Lösung dar als ein bloßer „Look-through-Ansatz“ auf der Grundlage der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden. Denkbar wäre jedoch eine selektive Anwendung des „Look-through-Ansatzes“ bei Zahlungen an spezielle Kategorien von juristischen Personen und Rechtsvereinbarungen, die in bestimmten Ländern **außerhalb** der EU ansässig sind und die von in der EU ansässigen wirtschaftlichen Eigentümern zum Zwecke der Steuervermeidung genutzt werden könnten. Eine Liste dieser Länder und ihrer relevanten Einrichtungen und Vereinbarungen müsste dann der Richtlinie als Anhang beigefügt werden. Vorgesehen werden müssten zudem Verfahren für die Anpassung dieses Anhangs an neue Bedürfnisse.

⁴ Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung.

Neben dieser selektiven Anwendung des „Look-through-Ansatzes“ müsste die Verantwortung der in der EU ansässigen Wirtschaftsbeteiligten geklärt werden, wenn diese wissen, dass eine Zinszahlung an einen Wirtschaftsbeteiligten mit Sitz außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs der Richtlinie (und der damit verbundenen Abkommen) zugunsten einer natürlichen Person geleistet wird, die ihren Informationen zufolge in einem anderen EU-MS ansässig ist und als ihr Kunde betrachtet werden kann. Angegangen werden könnte dadurch auch der Missbrauch des internationalen Netzes von Finanzinstituten (Zweigstellen, Tochterunternehmen, verbundene Unternehmen oder Holdinggesellschaften), der auf die Umgehung der Richtlinie (und der einschlägigen Abkommen) abzielt.

3.2 Definition der Zahlstelle

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen stellt sich die Frage, ob die Definition der Zahlstelle in Artikel 4 angemessen ist. Während das breit gefasste Konzept „*jeder Wirtschaftsbeteiligte, der dem wirtschaftlichen Eigentümer Zinsen zahlt oder eine Zinszahlung zu dessen unmittelbaren Gunsten einzieht*“ in Absatz 1 relativ gut verstanden wird und bis auf die Klärung der Verantwortung dieser Stellen bei Zahlungen an außerhalb der EU ansässige Parteien keine größeren Änderungen erfordert (siehe letzten Absatz von Abschnitt 3.1), sorgt das zusätzliche Konzept der „Zahlstelle zum Zeitpunkt der Zahlung“, das in den Absätzen 2 bis 5 dieses Artikels dargelegt ist, für mehr Unsicherheit. Es hat den in der EU ansässigen Wirtschaftsbeteiligten Mehrkosten verursacht, nicht aber zu den von den MS erwarteten Ergebnissen geführt. Einige Wirtschaftsbeteiligte, insbesondere die Banken fordern daher einen Verzicht auf dieses Konzept.

Ohne einen alternativen Mechanismus, der Zahlungen an Zwischenstrukturen in der EU abdeckt (nach einem erweiterten „Look-through-Ansatz“, siehe Absatz 3 in Abschnitt 3.1), könnten die einzelnen wirtschaftlichen Eigentümer ermuntert werden, solche Strukturen umfassend zur Umgehung der Richtlinie zu nutzen. Die jüngsten Fälle von Steuervermeidung, an denen Nicht-EU-Länder, die mit der EU bei der Besteuerung von Zinserträgen bereits zusammenarbeiten, beteiligt waren, haben gezeigt, dass bei keiner konsequenten Anwendung des Konzepts der „Zahlstelle zum Zeitpunkt der Zahlung“ Möglichkeiten für Missbrauch und Verzerrungen bestehen. Investmentfonds, die auf der Ebene der EU reguliert sind und deren Einkommen für die Zwecke der Richtlinie (Artikel 6) berücksichtigt werden, könnten einem unlauteren Wettbewerb durch andere Anlagevermittler ausgesetzt sein, die „de facto“ von der Hauptdefinition der Zahlstelle in Artikel 4 Absatz 1 ausgenommen sind, da deren Zahlungen rechtlich nicht als Zinszahlungen gelten, auch wenn ihnen Anlagen in Forderungen zugrunde liegen.

Anstatt das Konzept der „Zahlstelle zum Zeitpunkt der Zahlung“ aufzugeben, würde die Kommission dessen Klarstellung vorschlagen, damit es konsequent zur Anwendung kommt. Eine Lösung bestünde darin, vom gegenwärtigen Ansatz, bei dem der Schwerpunkt auf dem vorgelagerten Wirtschaftsbeteiligten, der den betreffenden Einrichtungen Zinsen zahlt, liegt, zu einem Ansatz überzugehen, dem eine „positive“ Definition der Zwischenstrukturen, die als „Zahlstelle zum Zeitpunkt der Zahlung“ zu handeln hätten, zugrunde liegt.

Bei einem solchen Ansatz **müssten** diese Zwischenstrukturen die Bestimmungen der Richtlinie anwenden, wenn ihre wirtschaftlichen Eigentümer in einem anderen EU-MS ansässige natürliche Personen sind. Zu erfolgen hätte dies **zum Zeitpunkt der Zahlung von Zinsen jeglicher Art** an diese Strukturen gemäß Artikel 6 durch **jeden vorgelagerten Wirtschaftsbeteiligten**, nicht nur durch diejenigen, die in einem anderen MS (Artikel 4 Absatz 2, letzter Satz) oder im gleichen MS (Artikel 4 Absatz 4) ansässig sind, sondern auch

durch diejenigen mit Sitz außerhalb der EU. Dadurch würde die Wirksamkeit der Richtlinie verbessert und ein lauterer Wettbewerb zwischen den vorgelagerten Wirtschaftsbeteiligten in und außerhalb der EU in stärkerem Maße gewährleistet.

Um Marktverzerrungen zu vermeiden, müsste eine „positive“ Definition der Strukturen, die als „Zahlstelle zum Zeitpunkt der Zahlung“ handeln, eher auf substantiellen Elementen als auf ihrer Rechtsform basieren. Entscheidend sollte nicht sein, ob die Struktur eine Vereinbarung oder eine Einheit ist oder ob sie mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet ist oder nicht. Im Hinblick auf das Ziel der Richtlinie befürwortet die Kommission eine Definition, die **alle** Einrichtungen und Vereinbarungen erfasst, **deren Einkommen, einschließlich des durch Artikel 6 abgedeckten Einkommens, gemäß den allgemeinen Vorschriften für die direkte Besteuerung** des MS, in dem die Einheit oder Vereinbarung ihre Hauptverwaltung hat und als ansässig betrachtet werden kann, **nicht der Besteuerung unterliegt**. Lediglich folgende Einrichtungen und Vereinbarungen sollten ausgenommen werden:

Investmentfonds, die durch Artikel 6 abgedeckt sind;

Pensionsfonds und Vermögenswerte im Zusammenhang mit Lebensversicherungsverträgen;

Einrichtungen und Vereinbarungen, die einzig und allein zu karitativen Zwecken gegründet wurden.

Die Wahlmöglichkeit nach Artikel 4 Absatz 3, wonach sich Einrichtungen und Vereinbarungen als Investmentfonds gemäß Artikel 6 behandeln lassen können, würde lediglich für diejenigen beibehalten, deren Vermögen oder Einkommen zum Zeitpunkt des Erhalts der Zahlung rechtlich keinem wirtschaftlichen Eigentümer zugeordnet werden kann. Machen sie von dieser Wahlmöglichkeit keinen Gebrauch, könnten sie verpflichtet werden, als „Zahlstelle zum Zeitpunkt der Zahlung“ zu handeln und die natürlichen Personen, die zu ihrem Vermögen beitragen, als wirtschaftliche Eigentümer zu behandeln.

Eine „Positivliste“, in der für jeden MS die Kategorien von Einrichtungen und Vereinbarungen, die als „Zahlstellen zum Zeitpunkt der Zahlung“ zu betrachten sind, aufgeführt sind, würde der Richtlinie als Anhang beigefügt, wobei Verfahren für die Anpassung dieses Anhangs an neue Bedürfnisse vorgesehen werden müssten. Die derzeitigen Verpflichtungen für die „vorgelagerten“ Wirtschaftsbeteiligten gemäß Artikel 4 Absatz 2 letzter Satz (und Artikel 11 Absatz 5) würden lediglich für Zinszahlungen beibehalten, die an Einrichtungen und Vereinbarungen in anderen MS, die im Hinblick auf den MS ihrer Niederlassung in diese „Positivliste“ aufgenommen würden, geleistet werden. Allerdings hätte diese Liste nur hinweisenden Charakter für die MS, in denen die Einrichtungen und Vereinbarungen, die der Definition der „Zahlstelle zum Zeitpunkt der Zahlung“ entsprechen, ansässig sind: Diese MS hätten dafür zu sorgen, dass **alle** diese Einrichtungen und Vereinbarungen ihren Verpflichtungen nachkommen, unabhängig davon, ob sie in die Positivliste aufgenommen wurden, und ungeachtet der Informationen, welche die ausländischen vorgelagerten Wirtschaftsbeteiligten tatsächlich übermittelten.

3.3 In den Geltungsbereich fallendes Einkommen

Gemäß ihrem Titel und ihrer Präambel soll die Richtlinie im Wesentlichen sicherstellen, dass Einkommen in Form von Zinserträgen, die nach recht homogenen Kriterien in allen MS steuerbar sind, besteuert werden. Durch die Annahme der Schlussfolgerungen des Rates vom 26. und 27. November 2000 über den wesentlichen Inhalt der Richtlinie wurde *de facto*

anerkannt, dass eine förmliche Definition für Zinszahlungen nicht wirksam wäre und zu unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen zwischen direkten und indirekten Anlagen in Forderungen führen könnte. Zusätzlich zu Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a) und b) der Richtlinie, in dem Zinsen als Einkommen aus Forderungen gemäß Artikel 11 des OECD-Musterabkommens auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen definiert sind, wurde daher beschlossen, die Definition auf Zinserträge, die über bestimmte Anlageinstrumente ausgeschüttet werden, auszuweiten (Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben c) und d)).

Bei Inkrafttreten der Richtlinie im Jahr 2005 war offensichtlich, dass weitere Verbesserungen zweckmäßig seien, um die Weiterentwicklung von Sparprodukten und das Verhalten der Anleger zu berücksichtigen. Auch die einzelstaatlichen Besteuerungssysteme wurden im Laufe der Zeit weiterentwickelt, um die Behandlung von Einkommen aus bestimmten innovativen Anlageformen derjenigen von Zinserträgen aus Forderungen anzupassen.

Die ursprüngliche Entscheidung, alle innovativen Anlageformen aus dem Geltungsbereich der Richtlinie auszunehmen (Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ von Mai 1999 und November 2000), ging mit der ausdrücklichen Erklärung einher, diese Frage solle zum Zeitpunkt der ersten Überprüfung der Richtlinie erneut erörtert werden. Es muss geklärt werden, welche Finanzinstrumente in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen sollen, und es bedarf kohärenter und einfacher Lösungen. Ziel sollte es sein, eine Definition zu finden, die alle Wertpapiere, die Forderungen gleichwertig sind, abdeckt, damit die Wirksamkeit der Richtlinie in einem sich verändernden Umfeld gewährleistet werden kann und Marktverzerrungen vermieden werden.

Die Beifügung einer Liste der betroffenen Finanzinstrumente als Anhang zur Richtlinie ist nach Ansicht der Kommission nicht realistisch. Stattdessen sollten Kriterien in Artikel 6 Absatz 1 aufgenommen werden, damit die Zahlstellen die Identität der in den Geltungsbereich der Richtlinie fallenden Finanzinstrumente feststellen können. Da die technischen Ausstattungsmerkmale der Instrumente wie auch ihre Zusammensetzung oder die Beziehung zwischen ihrer Performance und dem Einkommen aus Forderungen den Zahlstellen häufig nicht bekannt sind, sollten sich die praktischen Kriterien, mit denen der Geltungsbereich der Richtlinie auf die den Forderungen gleichgestellten Wertpapiere ausgeweitet wird, eher auf die Beurteilung der betroffenen Wertpapiere durch die Anleger beziehen. Denkbar wäre, dass ein einzelner Anleger diejenigen Wertpapiere als den Forderungen gleichwertig einstuft, deren Risiko aufgrund des Prospekts oder der anderen Informationen, welche die Zahlstellen den Anlegern vorlegen müssen, bekannt und nicht höher als dasjenige von Forderungen ist. Dies hätte zur Folge, dass alle Arten von Einkommen aus Wertpapieren, deren Kapital vollständig oder fast vollständig geschützt und deren Rendite im Voraus festgelegt ist, in den Geltungsbereich der Richtlinie einbezogen würden; zu berücksichtigen wäre hierbei, dass diese Wertpapiere, die zwar aus der Sicht der Anleger im Prinzip Forderungen gleichwertig sind, nicht aus Forderungen bestehen müssen, sondern beispielsweise auf Aktiendividenden beruhen könnten.

Neben der Überprüfung der Behandlung innovativer Anlageformen könnten im Zusammenhang mit den Investmentfonds, die technisch als Organismen für gemeinsame Anlagen definiert sind (Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben c) und d) der Richtlinie), weitere Verbesserungen bei der derzeitigen Definition der Zinszahlung in Erwägung gezogen werden.

Was die in der EU ansässigen Organismen für gemeinsame Anlagen anbelangt, so ist derzeit lediglich das Einkommen aus OGAW-Fonds durch Artikel 6 der Richtlinie ausdrücklich

abgedeckt (siehe Fußnote 1). Andere nach den nationalen Regelungen der MS zugelassene und in der EU als „Nicht-OGAW“ bekannte gemeinsame Anlagesysteme werden durch die Richtlinie nicht vollständig erfasst. Deren Behandlung schwankt zwischen derjenigen der Nicht-OGAW mit Rechtspersönlichkeit (als juristische Person eingetragene Fonds) und derjenigen der Nicht-OGAW ohne Rechtspersönlichkeit (nicht als juristische Person eingetragene Fonds oder „vertragliche“ Fonds, Trusts usw.). Für erstere gelten die Verpflichtungen der Richtlinie nicht, wohingegen Nicht-OGAW ohne Rechtspersönlichkeit in ihrer Eigenschaft als „Zahlstelle zum Zeitpunkt der Zahlung“ den Bestimmungen der Richtlinie unterliegen (Artikel 4 Absatz 2). Dies hat zu einer asymmetrischen Behandlung von OGAW und Nicht-OGAW ohne Rechtspersönlichkeit einerseits und Nicht-OGAW mit Rechtspersönlichkeit andererseits geführt. Diese unterschiedliche steuerliche Behandlung einzelner Kategorien von Investmentfonds in der EU liegt nicht im Interesse des Binnenmarkts und wurde in den Schlussfolgerungen des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ von November 2000 über den wesentlichen Inhalt der Richtlinie auch nicht angestrebt. Rechtfertigen könnte dies eine Änderung von Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben c) und d) der Richtlinie, um die Bezugnahme auf die Richtlinie 85/611/EWG durch einen Verweis auf die amtliche Eintragung des Unternehmens in einem MS zu ersetzen. Allerdings müssten alle gemeinsamen Anlagesysteme, deren Abdeckung durch die Richtlinie zweckmäßig wäre, aufmerksam identifiziert und definiert und die praktischen Konsequenzen einer solchen Ausweitung des Geltungsbereichs geprüft werden.

Was die außerhalb der EU ansässigen Fonds anbelangt, so ist zurzeit noch unklar, ob der Begriff „außerhalb des [Gemeinschafts-]Gebiets niedergelassene Organismen für gemeinsame Anlagen“ alle Investmentfonds ungeachtet der geltenden Regelung und der Art ihrer Platzierung bei Anlegern abdeckt. Zweckmäßig wäre eine Lösung, wonach diese Definition entsprechend Kriterien, die mit Ländern außerhalb der EU vereinbart werden könnten, anzupassen wäre, und die sicherstellen würde, dass die über solche Anlageinstrumente ausgeschütteten Zinserträge unabhängig von ihrer Herkunft angemessen berücksichtigt würden. Die bestehende OECD-Definition des Begriffs „gemeinsamer Anlagefonds oder gemeinsames Anlagesystem“ („collective investment fund or scheme“) böte eine gute Grundlage für eine mögliche Änderung von Artikel 6, da sie jedes Anlageinstrument in Form eines Pools unabhängig von der Rechtsform abdeckt und einfach und ausreichend weit gefasst ist, um das Risiko einer Umgehung der Richtlinie möglichst gering zu halten.

Einige MS forderten eine umfassendere Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf alle Arten von Anlageerträgen, wofür aber zurzeit kein breiter Konsens besteht. Aus den im Arbeitsdokument CSWD 559 dargelegten Gründen ist diese Richtlinie möglicherweise nicht der geeignetste Rahmen für eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Steuerverwaltungen bei Dividendeneinkünften und Kapitalgewinnen aus spekulativen Finanzinstrumenten, die keinen nennenswerten Schutz des Kapitals garantieren. Lösungen, die ausschließlich auf der Auskunftserteilung basieren, würden auch auf angemessenere Weise sicherstellen, dass es im Zusammenhang mit Lebensversicherungsverträgen und Systemen der betrieblichen Altersversorgung zu keiner Doppelbesteuerung oder Steuervermeidung kommt. Bis solche Lösungen, die einzig und allein auf der Auskunftserteilung basieren, zwischen allen MS in vollem Umfang operationell sind, könnte es sich lohnen, Übergangsbestimmungen in Erwägung zu ziehen, um den Geltungsbereich der Richtlinie zumindest auf die Erträge aus Lebensversicherungsverträgen auszuweiten, die keine nennenswerte Deckung des biometrischen Risikos bieten, deren Performance strikt an die Erträge aus Forderungen oder gleichwertige Erträge gemäß Artikel 6 gekoppelt ist und die

aufgrund ihrer Ausstattungsmerkmale (insbesondere im Hinblick auf die Liquidität) an Organismen für gemeinsame Anlagen als Ersatzprodukte verkauft werden können.

3.4. Sonstige Verbesserungen

Zudem gibt es Verfahrensaspekte, bei denen aufgrund der gemachten Erfahrungen Verbesserungen der Richtlinie zum Zwecke ihrer Wirksamkeit wünschenswert wären. Diese betreffen:

- die Feststellung der Identität der wirtschaftlichen Eigentümer (Artikel 3);
- einige Verfahrensaspekte bei der Definition der Zinszahlung (Artikel 6);
- die von der Zahlstelle zu erteilenden Auskünfte (Artikel 8);
- die Ausnahmen vom Quellensteuerverfahren (Artikel 13) sowie
- einige Ergänzungen zu Artikel 18 (Überprüfung) in Bezug auf die Statistiken der Mitgliedstaaten.

Zu Artikel 3 sind drei Verbesserungen denkbar. Als Erstes müsste sichergestellt werden, dass die Auskünfte über die ständige Anschrift des wirtschaftlichen Eigentümers zur Bestimmung seines Wohnsitzes für die Zwecke der Richtlinie regelmäßig aktualisiert werden, indem die Zahlstellen aufgefordert werden, die „zum Zeitpunkt eines Zahlungsvorgangs besten vorliegenden Angaben“ zu verwenden, einschließlich der Angaben, die zum Zwecke der Bekämpfung von Geldwäsche erforderlich sind, oder sonstiger Nachweise, welche die MS im Rahmen von Konsultationen zu vereinbaren hätten. Zweitens könnte von der Zahlstelle verlangt werden, anstatt auf diese Mindestauskünfte über die „ständige Anschrift“ auf einen amtlichen Nachweis für den steuerlichen Wohnsitz in einem Land zurückzugreifen, wenn der wirtschaftliche Eigentümer der Zahlstelle einen solchen Nachweis freiwillig vorgelegt hat, ob für die Zwecke der Richtlinie oder andere Zwecke. Eine dritte Verbesserung könnte in der Klärung der Bedingungen bestehen, unter denen die Zahlstellen von den wirtschaftlichen Eigentümern die Vorlage ihrer Steuer-Identifikationsnummer verlangen; hierzu könnte der Richtlinie als Anhang eine Liste der MS beigefügt werden, die den in ihrem Gebiet ansässigen natürlichen Personen eine Steuer-Identifikationsnummer zuteilen, sowie der amtlichen Unterlagen, in denen diese Identifikationsnummer aufgeführt ist, mit Angabe deren Formats zwecks Vermeidung von Irrtümern.

Ein Verfahrensaspekt von Artikel 6, den es zu behandeln gilt, betrifft die Bedingungen für eine verlässliche Anwendung des *Herkunftslandsprinzips*. Erforderlich ist dies, damit die Zahlstellen die Richtlinie auf Einkommen aus in anderen Ländern niedergelassenen Organismen für gemeinsame Anlagen anwenden können. Alle Optionen, die ein MS für die in seinem Gebiet ansässigen Organismen für gemeinsame Anlagen angenommen hat, sollten für die anderen MS ebenfalls verbindlich sein. Zwecks größerer Kohärenz könnte eine Reihe akzeptabler Kriterien zur Gewichtung der Vermögenswerte dieser Organismen vereinbart werden. Eine abgestimmte Liste verlässlicher Datenquellen könnte der Richtlinie als Anhang beigefügt und ein Verfahren für deren Aktualisierung vorgesehen werden. Diese Anbieter von Daten sollten insbesondere die Zuverlässigkeit der Daten gewährleisten können, die sich auf außerhalb der EU niedergelassene Organismen für gemeinsame Anlagen beziehen.

Zwei Verbesserungen von Artikel 8 wären sinnvoll. Um die gegenwärtigen Unsicherheiten hinsichtlich der Behandlung von gemeinsamen Konten und gemeinsamem wirtschaftlichem Eigentum zu beseitigen, könnte zum einen von den Zahlstellen verlangt werden, dass sie zusätzliche Auskünfte über die Beschaffenheit der betroffenen Zahlungen erteilen (ob der gemeldete Betrag die vollständige Summe, der tatsächlich dem wirtschaftlichen Eigentümer

geschuldete Anteil oder ein gleichwertiger Anteil ist). Zum anderen wäre es ratsam, über die derzeitigen Grenzen von Artikel 8 Absatz 2 hinauszugehen, wonach die MS nicht verpflichtet sind, zwischen Beträgen, die sich auf das Zinselement einer Zahlung beziehen, und Beträgen, die sich auf den gesamten Erlös aus einer Abtretung, einer Rückzahlung oder einer Einlösung von Forderungen oder Anteilen an einem OGAW beziehen, zu unterscheiden. Dieser Mangel an präzisen Angaben beeinträchtigt die Aussagekraft der erteilten Auskünfte und erhöht den Verwaltungsaufwand für den Staat des Wohnsitzes des wirtschaftlichen Eigentümers in einer Weise, die in keinem angemessenen Verhältnis zu dem Aufwand steht, welcher der Zahlstelle und dem Staat ihrer Niederlassung durch die Erteilung detaillierter Auskünfte entstehen würde. Zudem erschwert dies die Messung der Wirksamkeit der Richtlinie.

In Bezug auf Artikel 13 schlägt die Kommission dem Rat vor, zu prüfen, ob das Verfahren zur Quellensteuerbefreiung auf der Grundlage einer vom wirtschaftlichen Eigentümer vorzulegenden Bescheinigung nicht abgeschafft werden sollte. Mit diesem Verfahren erhält der Staat des Wohnsitzes des wirtschaftlichen Eigentümers weniger präzise Angaben; zudem ist es für diesen weniger praktikabel als das alternative Verfahren der freiwilligen Offenlegung und Auskunftserteilung. Der Mehraufwand, welcher der Steuerverwaltung des Staats der Zahlstelle durch die zwingende Anwendung dieses zweiten Verfahrens entstehen würde, wäre gerechtfertigt. Außerdem könnte die Anwendung des Bescheinigungsverfahrens Fragen im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem freien Kapitalverkehr aufwerfen, beispielsweise weil sie es einem außerhalb der EU steuerlich ansässigen EU-Bürger erschwert, eine Quellensteuer, für die er keine Gutschrift oder Erstattung erhalten kann, zu vermeiden.

Artikel 18 könnte durch eine Verpflichtung für die MS ergänzt werden, zwischen ihnen und mit der Kommission rechtzeitig einige wichtige Statistiken auszutauschen, damit die Wirksamkeit der Richtlinie umfassend bewertet werden kann. Unterstützt werden könnte dies durch einige weitere, aber angemessene Verpflichtungen für die Zahlstellen, um den Steuerverwaltungen zusätzliche Auskünfte zu erteilen (beispielsweise über die Anzahl der wirtschaftlichen Eigentümer, die gemäß der Richtlinie der Quellensteuer unterliegen).