



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 5. März 2012 (06.03)
(OR. en)**

7254/12

FISC 35

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	2. März 2012
Empfänger:	der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS
Nr. Komm.dok.:	COM(2012) 65 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT gemäß Artikel 18 der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2012) 65 final.

Anl.: COM(2012) 65 final



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 2.3.2012
COM(2012) 65 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

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

{SWD(2012) 16 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

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

1. EINLEITUNG

In Artikel 18 der Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen (im Folgenden „Zinsbesteuerungsrichtlinie“ bzw. „die Richtlinie“)¹ heißt es: *„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.“*

Der Bericht für die erste Überprüfung² wurde 2008 erstellt (im Folgenden der „Bericht von 2008“)³ und bezog sich auf die Umsetzung und Durchführung der Richtlinie, wobei die wirtschaftliche Beurteilung⁴ und die von der Kommission empfohlenen Änderungen zusammengefasst wurden. Die in dem Bericht von 2008 aufgeführten erforderlichen Änderungen sollten vor allem der Klarstellung bestimmter Auslegungsfragen und dem Schließen bestehender Schlupflöcher dienen. Die Kommission nahm am 13. November 2008 einen entsprechenden Vorschlag zur Änderung der Richtlinie⁵ (im Folgenden „der Vorschlag“) an, um Schlupflöcher zu schließen und Steuerflucht besser zu verhindern.

Der vorliegende Bericht für die zweite Überprüfung bezieht sich vor allem auf das Funktionieren der Richtlinie und ihre wirtschaftliche Bewertung. Die wichtigsten Ergebnisse, die in dem vorliegenden Dokument genannt werden, d. h. die weitverbreitete Nutzung von Offshore-Gebieten für Intermediärtätigkeiten und das Wachstum von Schlüsselmärkten für mit Schuldforderungen vergleichbare Produkte, stützen die Argumentation für eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie und der gemäß Artikel 17 der Richtlinie geschlossenen relevanten Abkommen. Diese Ergebnisse stimmen zudem mit dem von den

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:157:0038:0048:de:PDF>.

² http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/savings_directive_review/index_de.htm.

³ Bericht KOM/2008/0552
http://eurlex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2008&T3=552&RechType=RECH_naturel&Submit=Search.

⁴ Einzelheiten im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zur wirtschaftlichen Bewertung der Auswirkungen der Richtlinie 2003/48/EG des Rates auf Grundlage der verfügbaren Daten, Brüssel, 15.9.2008, SEK(2008) 2420
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/personal_tax/savings_tax/savings_directive_review/sec%282008%292420.pdf.

⁵ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/48/EG im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen, Brüssel, 13.11.2008, KOM(2008) 727 endg.,
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/personal_tax/savings_tax/savings_directive_review/com%282008%29727_de.pdf.

G20 erklärten politischen Willen überein, die Einhaltung der internationalen Standards für den Informationsaustausch in Finanz- und Steuerangelegenheiten zu fördern und alle verfügbaren Maßnahmen zu ergreifen, um gegen Steuerparadiese, die diese Standards nicht erfüllen, und kooperationsunwillige Staaten vorzugehen.

Weitere Einzelheiten zu den unten stehend behandelten Themen sind im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen enthalten, das diesem Bericht beigelegt ist.

2. UMSETZUNG UND DURCHFÜHRUNG DER RICHTLINIE

Bei der ersten Überprüfung gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass alle Mitgliedstaaten die Richtlinie umgesetzt hatten⁶ und die Durchführungsbestimmungen seit dem hierfür festgesetzten Zeitpunkt (d. h. 1. Juli 2005 und für Bulgarien und Rumänien 1. Januar 2007) anwendeten. Die Kommission leitete gegen einzelne Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren ein, die sich auf bestimmte Teile der jeweiligen Durchführungsbestimmungen bezogen und erst eingestellt wurden, nachdem die Bestätigung über die Anpassung der betreffenden Bestimmungen an die Richtlinie vorlag. Gegenwärtig sind keine Vertragsverletzungsverfahren anhängig.

Bei der Tagung des Rates „Wirtschaft und Finanzen“ (Ecofin) vom 7. Dezember 2010 verpflichtete sich die Kommission, bis Mitte 2011 einen Ad-hoc-Bericht zur ordnungsgemäßen und wirksamen Anwendung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten vorzulegen. Der Bericht wurde von den Dienststellen der Kommission anhand der Antworten auf einen Fragebogen, der allen Mitgliedstaaten übersandt worden war, erstellt (SEK 2011 (775) endg.⁷) und am 14. Juni 2011 dem Rat übermittelt.

Die Auswertung der Antworten der Mitgliedstaaten legt den Schluss nahe, dass bestimmte Vorschriften der Richtlinie von den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt wurden. Einige der dabei zutage getretenen Risiken dieser unterschiedlichen Auslegung waren bereits in dem Bericht von 2008 festgestellt worden. In diesem Zusammenhang würden die Hauptprobleme durch die entsprechenden neuen Bestimmungen aus dem Vorschlag behoben werden.

3. DAS FUNKTIONIEREN DER RICHTLINIE

Die Bewertung des Funktionierens der Richtlinie erfolgte mittels eines Fragebogens, in dem die Behörden der Mitgliedstaaten über die Verwendung der im Rahmen der Richtlinie ausgetauschten Daten befragt wurden. Darüber hinaus überprüfte die Kommission die gemäß der Richtlinie bereitgestellten Statistiken und gab eine Studie zur Bewertung des den Wirtschaftsakteuren durch die Richtlinie entstehenden Verwaltungsaufwands in Auftrag. Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung werden im Folgenden wiedergegeben.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72003L0048:DE:NOT>.

⁷ [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/personal_tax/savings_tax/implementation/sec\(2011\)775_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/personal_tax/savings_tax/implementation/sec(2011)775_en.pdf).

3.1. Fragebogen über die Verwendung der Daten

Es wurde ein Fragebogen an die Sachverständigen der ACDT-Gruppe⁸ gesandt, in dem diese über die Verwendung der ihren Steuerverwaltungen von anderen Mitgliedstaaten überlassenen Daten befragt wurden. Zu den abgefragten Punkten zählten die Verwendung der Daten für Steuerprüfungen, die Qualität der von anderen Mitgliedstaaten überlassenen Daten sowie die Frage, ob die Einführung der Richtlinie zu einer besseren Einhaltung der Regeln durch die Steuerpflichtigen geführt hat.

Bewährte Verfahren

Die Mitgliedstaaten, die eine Bewertung durchgeführt haben, berichten im Hinblick auf die Einhaltung der Regeln über positive Ergebnisse. In der vorliegenden Überprüfung wird dennoch auf einige Bereiche hingewiesen, in denen die Mitgliedstaaten Verbesserungen vornehmen könnten, um größeren Nutzen aus den ausgetauschten Informationen zu ziehen:

- Verknüpfung einer Datenbank „Zinsbesteuerungsrichtlinie“ mit der jeweiligen nationalen Steuerdatenbank;
- Entwicklung eines Risikomanagements und eines stärker automatisierten Verfahrens für den Datenabgleich;
- Vereinfachung der Weitergabe von Daten zwischen der zentralen Steuerverwaltung und den lokalen Erhebungsbehörden.

Datenqualität

Die Mitgliedstaaten berichten über eine deutlich verbesserte Qualität der eingehenden Daten, was auf das strukturierte Format und gemeinsame Verfahrensvorschriften für die Datenmitteilung zurückzuführen ist. Die Qualität der im Rahmen der Richtlinie übermittelten Daten ist im Vergleich zu einem durch bilaterale Verträge geregelten Austausch deutlich höher.

Dennoch ist für viele Mitgliedstaaten die Qualität der ihnen übermittelten Daten weiterhin ein Problem. Gegenwärtig geben etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten an, dass sie den Inhalt der ihnen durch Zahlstellen übermittelten Informationen überprüfen, bevor sie sie an andere Mitgliedstaaten weitergeben.

Angesichts der Bedeutung, die der Qualitätssteigerung zukommt, sollten alle Mitgliedstaaten eine systematische Überprüfung der zu übermittelnden Informationen in Erwägung ziehen. Darüber hinaus wird den Mitgliedstaaten die Verwendung eines gegenwärtig von der Kommission entwickelten Online-Überprüfungssystems für die Steuer-Identifikationsnummer (TIN) zur korrekten Identifizierung der Steuerpflichtigen empfohlen.

⁸ Aus nationalen Sachverständigen bestehende Expertengruppe der Kommission: „Administrative Cooperation in Direct Taxation“ (Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich direkte Steuern).

3.2. Gemäß der Richtlinie erstellte Statistiken

Der Rahmen der ersten Überprüfung wurde durch einen Mangel an Daten beschränkt, was der Tatsache geschuldet war, dass die Richtlinie erst seit dem 1.7.2005 angewendet wurde. Erst auf einer Tagung des Rates am 12.5.2008 legten die Mitgliedstaaten fest, welche Statistiken⁹ an die Kommission übermittelt werden sollten, um die Effizienz und Wirksamkeit der Richtlinie zu bewerten.

Seit der ersten Überprüfung wurden Datendefinitionen und -formate festgelegt, die zu einem besseren und schnelleren Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten geführt haben. Zur Menge der ausgetauschten Daten ist festzustellen, dass große Mitgliedstaaten bzw. solche, die über bedeutende Finanzzentren verfügen, die meisten Informationen ausgetauscht haben. Das Jahr, in dem am meisten Informationen ausgetauscht wurden, war 2007, als Transaktionen im Wert von insgesamt 38,9 Mrd. EUR gemeldet wurden (2009 waren es 9,9 Mrd. EUR¹⁰). Die Einbeziehung des Bruttoertrags in die Zahlen kann zu einer unterschiedlichen Vergleichsgrundlage führen: Wird er nicht einbezogen, liegen die Beträge näher beieinander (Zinszahlungen 2009: 2,3 Mrd. EUR (2007: 3,6 Mrd. EUR)). Bei den Quellensteuereinnahmen aller der Richtlinie und den entsprechenden Vereinbarungen über die Besteuerung von Zinserträgen unterliegenden Staaten war 2009 ein Einbruch auf 495,9 Mio. EUR gegenüber 700,9 Mio. EUR im Vorjahr zu verzeichnen. Der Rückgang sowohl bei den ausgetauschten Informationen als auch bei der einbehaltenen Steuer lässt sich zum Teil mit der Finanzkrise im letzten Quartal 2008 erklären, die zu einem Absinken der 2009 auf private Einlagen gezahlten Zinsen führte.

Ein auffälliges Merkmal der Daten ist die im überprüften Zeitraum zu beobachtende Schwankung bei den zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauschten Informationen. Bei einer Simulation zu grenzübergreifenden Einlagen der EZB (Abschnitt 4 des vorliegenden Berichts) bestätigte sich, dass im Falle einiger Mitgliedstaaten die für die klassische Art der Zinseinkünfte gemeldeten Erträge unterhalb des geschätzten Bezugswerts für die grenzübergreifenden Einlagen und Zinsen lagen. Darüber hinaus deuteten die Antworten der Mitgliedstaaten auf den Ad-hoc-Bericht (Abschnitt 2 des vorliegenden Berichts) darauf hin, dass sich die Mitgliedstaaten bei der korrekten Feststellung der jeweils zu meldenden Erträge in erster Linie auf die ordnungsgemäße Anwendung ihrer Leitlinien durch die Zahlstellen verlassen, wenngleich sie über Vorschriften zur Durchführung von Überprüfungen und die Verhängung von Strafen bei Verstößen gegen die Richtlinie verfügen.

Die Mitgliedstaaten sollten zur Behebung des Problems der bei den ausgetauschten Daten festzustellenden Schwankung zwischen den einzelnen Steuerjahren in Erwägung ziehen, die von ihren Zahlstellen übermittelten Daten auf Vollständigkeit zu kontrollieren. Dazu gehören i) ein von jedem Mitgliedstaat zu schaffendes Zentralregister, in dem die in ihrem Zuständigkeitsbereich ansässigen Zahlstellen aufgeführt sind, um die fristgerechte Übermittlung der Daten zu überprüfen; ii) eine Analyse der Schwankungen bei von den Zahlstellen übermittelten Daten, insbesondere in Bezug auf die gemeldeten Beträge und die Zahl der wirtschaftlichen Eigentümer; iii) die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten für eine Verstärkung der Verfahren zur Überprüfung von Zahlstellen und deren Systemen und

⁹ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st09/st09467.de08.pdf>.

¹⁰ Schweden übermittelte der Kommission nicht für alle Steuerjahre Angaben über die mit anderen Mitgliedstaaten ausgetauschten Informationen. Irland hatte technische Probleme bei der Übermittlung seiner Daten für das Jahr 2009.

internen Kontrollrichtlinien; sowie iv) die Entwicklung von Bezugsgrößen und Vergleichen zu anderen Datenquellen wie nationale Statistiken über die Meldung grenzübergreifender Einlagen.

3.3. Bewertung von Anlaufkosten und laufenden Kosten für die Durchführung der Richtlinie

Eine Studie zur Bewertung des den Wirtschaftsteilnehmern durch die geltende Richtlinie entstehenden Verwaltungsaufwands zeigte, dass ihnen die meisten der gemäß dieser Richtlinie vorgeschriebenen Informationen aufgrund von Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung¹¹, nationalen Rechtsvorschriften oder intern geregelten Geschäftspraktiken bereits vorliegen. Allerdings gab keiner der Befragten an, Informationen zu Artikel 4 Absatz 2 (Vorschriften für einziehende Zahlstellen) zu erheben, solange dies in der Richtlinie nicht gefordert wird.

Die meisten Schritte des in der Richtlinie vorgesehenen Meldeverfahrens werden von den Zahlstellen als Kosten des „üblichen Geschäftsbetriebs“ betrachtet; der mit ihnen verbundene Verwaltungsaufwand scheint also nicht zu groß zu sein.

¹¹ **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 (Text von Bedeutung für den EWR).

4. WIRTSCHAFTLICHE BEURTEILUNG

Im Rahmen dieser Überprüfung wurde eine wirtschaftliche Beurteilung vorgenommen, um die Entwicklung von Schlüsselmärkten für Sparprodukte inner- und außerhalb der EU entsprechend der Bedeutung der jeweiligen Märkte und der geografischen Struktur des jeweiligen Kundenstamms zu untersuchen. Dabei wurden Meldedaten aus dem Bankwesen, namentlich von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Schweizerischen Nationalbank (SNB), verwendet. Die Daten der EZB wurden außerdem zur Durchführung einer Simulation zur Erfassungsbreite der potenziellen Grundlage für die Auskunftserteilung oder Quellensteuer genutzt.

Zusätzlich wurden Daten über die relevanten spezifischen Märkte – 1) Anleihen und Anteile (Quelle: CPIS des IWF), 2) Kredit- und Kapitalprodukte und Derivate im Allgemeinen (Quelle: Eurostat), 3) strukturierte Kleinanlegerprodukte (Quelle: Avery), 4) OGAW (Quelle: hauptsächlich EFAMA) und 5) Versicherungsprodukte (Quelle: hauptsächlich eine Studie von Europe Economics) - verwendet, um die Entwicklung dieser Märkte in den letzten Jahren zu analysieren.

Für die Zwecke dieses Berichts soll sich die Bezeichnung „OGAW“ auf Organismen oder Einrichtungen beziehen, die gemäß Richtlinie 2009/65/EG¹² (früher Richtlinie 85/611/EWG¹³) zugelassen sind. Die Begriffe „Nicht-OGAW“ und „Nicht-OGAW-Fonds“ beziehen sich auf alle anderen Investmentfonds bzw. Investmentssysteme.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Bewertung erläutert.

DATEN DER BIZ

Die internationale standortbezogene Bankenstatistik der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) umfasst Quartalsdaten zu den Vermögenswerten und Verbindlichkeiten der in den 43 Meldeländern ansässigen einheimischen Banken und Zweigniederlassungen ausländischer Banken, wobei diese Daten bilateral entsprechend dem Land aufgeschlüsselt werden, mit dem ihre ausländischen Partner Finanzgeschäfte tätigen. Die Positionen sind in Bruttowerten und unkonsolidiert in Mio. USD angegeben.

Die meisten wichtigen Offshore-Finanzzentren haben der Bekanntmachung ihrer bilateralen Positionen durch die BIZ nicht zugestimmt. Jedoch ermöglichten die öffentlich zugänglichen Daten der BIZ, einschließlich der Daten zu den Ländern, mit denen Finanzgeschäfte getätigt werden¹⁴, eine detaillierte Untersuchung von Offshore-Holdings sowohl in Ländern, die in das

¹² Richtlinie 2009/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW), ABl. L 302 vom 17.11.2009, S. 32.

¹³ Richtlinie 85/611/EWG des Rates vom 20. Dezember 1985 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW), ABl. L 375 vom 31.12.1985, S. 3.

¹⁴ Alle Mitgliedstaaten, die Schweiz und Guernsey haben der Veröffentlichung ihrer bilateralen Positionen mit allen Ländern, mit denen sie Finanzgeschäfte tätigen, d. h. den Herkunftsländern ihrer Einlageninhaber, zugestimmt.

Netzwerk der Vereinbarungen über die Besteuerung von Zinserträgen eingebunden sind, als auch in Ländern, für die dies nicht gilt.

Den öffentlich zugänglichen BIZ-Daten zufolge war die Summe der ausländischen Nichtbankeneinlagen auf den Kaimaninseln die zweithöchste aller an die BIZ berichtenden Länder und vergleichbar mit der der USA. Die Ergebnisse der Analyse der Länder, mit denen Finanzgeschäfte getätigt werden, zeigten, dass ein erheblicher Anteil der Nichtbankeneinlagen in den Mitgliedstaaten und in Ländern, die in das Netzwerk der Vereinbarungen über die Besteuerung von Zinserträgen eingebunden sind, von Kunden aus Offshore-Gebieten gehalten werden (dieser Anteil beläuft sich für die Mitgliedstaaten und die in das Netzwerk der Vereinbarungen über die Besteuerung von Zinserträgen eingebundenen Länder im Zeitraum 2000-2010 im Durchschnitt auf 35 %; für die in das Netzwerk der Vereinbarungen über die Besteuerung von Zinserträgen eingebundenen Länder erreichte dieser Anteil den höchsten Wert mit 65 % im Jahr 2007)¹⁵.

Die Bedeutung von Offshore-Finanzplätzen als Aufbewahrungsort von Einlagen und als Standort für die Gründung oder den Unterhalt von Nichtbanken-Strukturen für Einlageninhaber zeigt, dass die Einführung von Vorschriften in Bezug auf Transparenz und Zahlstellen zum Zeitpunkt der Zahlung für bestimmte in Offshore-Gebieten ansässige Rechtsformen berechtigt und sowohl für die Richtlinie als auch für die Vereinbarungen über die Besteuerung von Zinserträgen notwendig ist.

¹⁵ Es kann mit einiger Sicherheit davon ausgegangen werden, dass der Nichtbankensektor in diesen Ländern nicht in erster Linie aus in der Industrie tätigen Unternehmen und Einzelpersonen besteht, sondern aus Intermediären.

DATEN DER EZB

Simulation zur Abdeckung

Die von der EZB bereitgestellten Daten basieren auf einer MFI-Bilanzstatistik¹⁶. Die Finanzinstitute aus den einzelnen Mitgliedstaaten melden der EZB monatlich die von nicht gebietsansässigen Privathaushalten im Euro-Währungsgebiet gehaltenen Einlagen. Die Beträge werden für den gesamten Euroraum und nicht nach Euro-Ländern aufgeschlüsselt bekanntgegeben. Allerdings werden die Daten je nach dem Sektor des Einlageninhabers (einschließlich einer detaillierten Kategorie für Privathaushalte) in sieben unterschiedliche Zinslaufzeiten aufgeschlüsselt. Diese Daten wurden als die besten verfügbaren ausgewählt, um auf ihrer Grundlage eine Simulation durchzuführen und eine eingeschränkte Bewertung darüber abzugeben, ob die gemäß der Richtlinie ausgetauschten Daten (bzw. einbehaltenen Steuern) eine ausreichende Abdeckung der einschlägigen potenziellen Besteuerungsgrundlage zeigen.

Bei Anwendung einer Zielgröße von 70 % für die geschätzte Abdeckung auf die Durchschnittsdaten der Steuerjahre 2006-2009 liegen sieben Mitgliedstaaten unterhalb dieser 70 %-Zielmarke und vier weitere unterhalb von 100 %. Sechzehn Mitgliedstaaten übertreffen die 100 %¹⁷.

Die Ergebnisse der Simulation sind ein weiterer Beleg dafür, dass die Mitgliedstaaten - wie in Abschnitt 3.2 vorgeschlagen - systematische Kontrollen der von ihren Zahlstellen übermittelten Daten auf Vollständigkeit in Erwägung ziehen sollten.

Entwicklung grenzübergreifender Einlagen von Privathaushalten aus dem Euroraum

Die EZB-Daten wurden außerdem für eine Analyse zur Bewertung der Entwicklung grenzübergreifender Einlagen genutzt. Einlagen aller möglichen Laufzeiten, einschließlich der in der Regel sehr gering verzinsten täglich fälligen Einlagen, summierten sich im Jahr 2003 auf 164 Mrd. EUR und erreichten im Oktober 2008 einen Höchstwert von über 247 Mrd. EUR (was einen Anstieg von 50 % für diesen Zeitraum bedeutet).

Einlagen mit vereinbarter Laufzeit sanken von Januar 2003 bis November 2005 von 72 Mrd. EUR auf 60 Mrd. EUR, was einem Minus von 15 % für diesen Zeitraum und einem monatlichen Rückgang um 0,52 % entspricht. Bei den Einlagen ohne vereinbarte Laufzeit (z. B. täglich fällige Einlagen) wiederholt sich dieses Bild allerdings nicht. Eine genauere Differenzierung der Entwicklung von Einlagen mit vereinbarter Laufzeit in den Mitgliedstaaten inner- und außerhalb des Euroraums offenbart, dass der Abwärtstrend bis November 2005 vor allem von den Euro-Ländern herrührte (-38,84 % für den genannten Zeitraum bzw. monatlich 1,51 %). In den darauffolgenden drei Jahren von November 2005 bis November 2008 ist in beiden Kategorien ein nahezu vollkommen synchroner Anstieg der grenzübergreifenden Einlagen von 60 Mrd. EUR auf 81 Mrd. EUR zu beobachten (um 25 % innerhalb und um 30 % außerhalb des Euro-Währungsgebiets).

¹⁶ MFI: Monetäres Finanzinstitut.

¹⁷ Ergebnisse von über 100 % sind normal, da die Definition von Zinserträgen in der Richtlinie über die von den EZB-Daten abgedeckten Einlagen hinausreicht.

In der Zeit nach 2008 verzeichneten die Einlagen mit vereinbarter Laufzeit in den Euro-Ländern offenbar die größten Einbußen (von 41 Mrd. EUR im November 2008 auf 21 Mrd. EUR im März 2010), was vor allem der Finanzkrise geschuldet war.

Die Tendenz bei den grenzübergreifenden Einlagen von Privathaushalten aus dem Euroraum in anderen Mitgliedstaaten war bis zum Einsetzen der Finanzkrise allgemein aufsteigend. Diese Entwicklung basierte vor allem auf Einlagen ohne vereinbarte Laufzeit (z. B. sehr gering verzinste täglich fällige Einlagen); Einlagen mit vereinbarter Laufzeit (z. B. höher verzinste Terminkonten) waren in den Euro-Ländern bis November 2005 rückläufig, nahmen dann allerdings analog zu den Einlagen außerhalb des Euroraums wieder zu.

DATEN DER SNB

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) gibt jährlich eine Veröffentlichung mit dem Titel „Die Banken in der Schweiz“ heraus, die detaillierte Statistiken auf der Grundlage der Finanzberichte der schweizerischen Banken enthält. Von besonderer Bedeutung sind dabei die folgenden in der Publikation aufgeführten geografisch und/oder nach Klienten aufgeschlüsselten Tabellen: i) „Länderweise Gliederung der bilanzierten Guthaben und Verpflichtungen“; ii) „Treuhandgeschäfte – Länderweise Gliederung“; sowie iii) „Wertschriftenbestände in Kundendepots der Banken – nach Domizil des Depotinhabers, Wertschriftenkategorie und Wirtschaftssektor“.

Aus den Daten der SNB geht hervor, dass es einen großen Kundenstamm aus Offshore-Gebieten innerhalb und außerhalb des Netzwerks der Vereinbarungen über die Besteuerung von Zinserträgen gibt¹⁸. Dies ist eine Bestätigung für die dringende Notwendigkeit (siehe auch den obigen Abschnitt zu den BIZ-Daten), Fälle aufzugreifen, bei denen intermediäre Strukturen in Offshore-Gebieten an der Auszahlung von Zinserträgen durch zum Netzwerk der Vereinbarungen über die Besteuerung von Zinserträgen (und insbesondere die Vereinbarung zwischen der EU und der Schweiz) gehörende Länder beteiligt sind.

DATEN DES CPIS DES IWF

Der IWF listet in seinem Coordinated Portfolio Investment Survey (CPIS) grenzübergreifende Anlageposten (Anlagebestände zu am Jahresende geltenden Marktpreisen) von Anlegern aus 74 Teilnehmerländern (Herkunftsland des Anlegers) auf, und zwar aufgeschlüsselt nach dem jeweiligen Ursprungsland der Anlage (Herkunftsland des Emittenten). Die Daten werden grundsätzlich entsprechend dem Ort der Ansässigkeit des Debtors (Emittent des Schuld- bzw. Beteiligungstitels) und des Kreditors (Anleger) erstellt, was nicht unbedingt den Status der Zahlstelle und des wirtschaftlichen Eigentümers wiedergibt, der für das Funktionieren der Richtlinie von zentraler Bedeutung ist.

¹⁸ Beispielsweise nehmen Treuhandverbindlichkeiten gegenüber (hauptsächlich zum Nichtbankensektor zählenden) Körperschaften auf den Westindischen Inseln (zu denen nach Lesart der SNB und der BIZ Anguilla, Antigua und Barbuda, die Britischen Jungferninseln, Montserrat sowie St. Kitts und Nevis / Saint Christopher und Nevis zählen) und in Panama (mit einem Anteil von 16 % bzw. 9 %) die beiden ersten Plätze in der Rangliste der anteilmäßig größten Treuhandverbindlichkeiten ein.

Aus den Daten des CPIS lassen sich in Bezug auf die Mitgliedstaaten, die eine detaillierte Aufschlüsselung nach Sektoren bereitstellen, zwei wichtige Schlussfolgerungen ziehen:

Die Einführung der Richtlinie hat die Anleger nicht davon abgehalten, in Wertpapiere zu investieren, die in den Mitgliedstaaten (insbesondere in jenen, die Informationen austauschen) emittiert werden. Vielmehr gilt für die meisten der untersuchten Mitgliedstaaten sogar, dass die Investitionen von Einzelpersonen in Wertpapieren in den Mitgliedstaaten, insbesondere in jenen, die Informationen austauschen, zugenommen haben.

Der Anteil der luxemburgischen Investmentfondsbranche an den grenzübergreifenden Kapitalbeteiligungen privater Haushalte in der EU hat erheblich zugenommen.

DATEN VON EUROSTAT

Erträge

Es wurde eine Gegenüberstellung der Erträge von Privathaushalten einerseits und von allen Sektoren der Wirtschaft andererseits vorgenommen. Dabei wurden sowohl unter die Richtlinie fallende als auch nicht darunter fallende Erträge einbezogen, um zu überprüfen, ob es zu einer Produktsubstitution gekommen ist. Aus den Daten geht hervor, dass der Anteil der Zinserträge am Gesamtkapitaleinkommen¹⁹ der Privathaushalte in der EU im Zeitraum 2000-2009 bis 2008 relativ gleichbleibend war und dann im Jahr 2009 wegen der niedrigeren Zinsraten infolge der Finanzkrise deutlich einbrach, was tendenziell auch für die Gesamtwirtschaft gilt.

Anhand der Daten von Eurostat zu den Einkünften lässt sich bei der Quelle der Zinserträge kein wahrnehmbarer Wechsel zu außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie liegenden Produkten feststellen²⁰.

Vermögenswerte

Eine Untersuchung der von Privathaushalten gehaltenen Schuldtitel zeigt, dass diese Vermögenswerte im Zeitraum 2000-2009 relativ gleichbleibend waren, während Aktienanlagen im selben Zeitraum um die Hälfte zurückgingen, was möglicherweise eine Folge der gestiegenen Risikoscheu der Anleger und/oder eines allgemeinen Rückgangs des Wertes von Anteilen ist. Eine bemerkenswerte Entwicklung stellt die erhebliche Zunahme der von Privathaushalten erworbenen Finanzderivate dar (1,05 % der gesamten Vermögenswerte der Privathaushalte im Jahr 1999 gegenüber 18,03 % im Jahr 2009).

Die gewachsene Inanspruchnahme von Finanzderivaten würde für eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf strukturierte Finanzprodukte sprechen, bei denen die Vermögensgrundlage Forderungen gleichwertig ist.

¹⁹ Kapitaleinkommen: Einkünfte aus Vermögenswerten.

²⁰ Es sei darauf hingewiesen, dass die Daten von Eurostat der wichtigen Einschränkung unterliegen, keine Differenzierung zwischen im Inland und grenzübergreifend generierten Erträgen zu bieten, sodass lediglich allgemeine Schlussfolgerungen gezogen werden können.

STRUKTURIERTE KLEINANLEGERPRODUKTE

Die Kommission verwendete die Avery-Datenbank für strukturierte Kleinanlegerprodukte, die detaillierte Angaben zu 34 Märkten enthält und in der über zwei Millionen strukturierte Kleinanlegerprodukte aus aller Welt aufgeführt sind. In der seit Januar 2005 geführten Datenbank sind schätzungsweise 90 % der in Europa emittierten strukturierten Kleinanlegerprodukte enthalten. Die wichtigste Einschränkung ist dabei jedoch, dass sie für die Vermarktungsbedürfnisse ihrer Klienten erstellt wurde und daher nicht die für die Richtlinie bedeutsame Unterscheidung zwischen im Inland getätigten und grenzübergreifenden Anlagen getroffen wird. Trotz dieses Mangels an Daten zum grenzübergreifenden Anteil wird die Bedeutung dieses Produktmarktes durch dessen Größe belegt, auf dem sich die derzeit offene Summe der Umsätze in den erfassten Märkten in der EU auf 767,3 Mrd. EUR beläuft. Der Markt für diese Produkte hat im Allgemeinen eine rasante Entwicklung durchlaufen (mit einem jahresdurchschnittlichen Wachstum von über 30 %), wobei ein Großteil der Produkte über einen Kapitalschutz verfügt (der Anteil dieser Produkte am Gesamtvolumen der Emissionen liegt bei 60 bis 70 %) und mit zinsbasierten Grundmerkmalen ausgestattet ist (der Anteil der Kategorie der verzinsten Vermögenswerte wuchs im Zeitraum 2001-2007 von 3,2 % auf nahezu 30 %).

Angesichts der festgestellten Bedeutung des Marktes für strukturierte Produkte (insbesondere für solche, die Forderungen gleichwertig sind) sowie der Entwicklung bestimmter europäischer Märkte, die vor allem ausländische Kleinanleger bedienen, ist die Ausweitung der Richtlinie und der Vereinbarungen über die Besteuerung von Zinserträgen auf die besagten Arten strukturierter Produkte ebenso gerechtfertigt wie zu befürworten.

Daten zu OGAW²¹

In Bezug auf die Substituierbarkeit von Fonds belegen die Daten der EFAMA²² einen Rückgang des Anteils der Rentenfonds an den gesamten OGAW (von 31 % im Jahr 2002 auf 23 % in 2010) und eine Zunahme der OGAW-Anlagen anderer Fondskategorien, bei denen die Wahrscheinlichkeit, außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2003/48/EG zu liegen, aufgrund der Zusammensetzung ihrer Vermögenswerte höher ist. Ebenso war im selben Zeitraum eine Tendenz in Richtung der Nicht-OGAW zu beobachten (22 % im Jahr 2002 gegenüber 25 % im Jahr 2010).

Die Zunahme von Nicht-OGAW-Fonds ist nicht zwangsläufig die Folge von Strategien zur Steuervermeidung, rechtfertigt aber dennoch die in dem Vorschlag enthaltenen Maßnahmen zur Gleichbehandlung von OGAW- und Nicht-OGAW-Fonds mit einer vergleichbaren Zusammensetzung der Vermögenswerte.

VERSICHERUNGSPRODUKTE

Sowohl Datenquellen als auch empirische Belege lassen die Einbeziehung von Lebensversicherungsprodukten mit einem Anlagenelement in den Geltungsbereich des

²¹ Zur anwendbaren Definition siehe Seite 8.

²² EFAMA: European Fund and Asset Management Association.

Vorschlags als sinnvoll erscheinen. In der Studie von Europe Economics über PRIPs²³ wurde die Bedeutung von fondsgebundenen Lebensversicherungen als Teil des EU-Marktes für Lebensversicherungen hingewiesen. Das schließt auch Mitgliedstaaten ein, aus denen erhebliche grenzübergreifende Lebensversicherungsgeschäfte mit Kleinanlegern aus der EU getätigt werden.

Die Entwicklung bedeutender grenzübergreifender Märkte für fondsgebundene Lebensversicherungsprodukte (die als ein Vertriebsweg für OGAW gelten) rechtfertigt den Teil des Vorschlags, wonach die Richtlinie auf Erträge aus mit Schuldforderungen vergleichbaren Versicherungsprodukten ausgeweitet werden würde.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Mitgliedstaaten haben im Allgemeinen ihre Zufriedenheit über die Daten geäußert, die im Rahmen der Richtlinie übermittelt werden, um die Einhaltung der Meldevorschriften für Zinserträge seitens der Steuerpflichtigen sicherzustellen. Für den untersuchten Zeitraum haben die Mitgliedstaaten eine deutlich verbesserte Qualität der eingehenden Daten gemeldet, die sie auf das strukturierte Format und die gemeinsam festgelegte Vorgehensweise bei der Datenmitteilung zurückführen. Die Überprüfung hat zudem gezeigt, wie die Mitgliedstaaten größeren Nutzen aus den Daten ziehen können, und es wurde deutlich gemacht, dass weitere Verbesserungen in Bezug auf die Richtigkeit und Vollständigkeit der ausgetauschten Daten erreicht werden müssen.

Die wirtschaftliche Bewertung hat ergeben, dass eine Aktualisierung der Richtlinie und der betreffenden Vereinbarungen über die Besteuerung von Zinserträgen sowohl in Bezug auf die erfassten Produkte als auch für die einbezogenen Transaktionen und Wirtschaftsakteure dringend geboten ist, um die bestehenden Umgehungsmöglichkeiten einzuschränken. Das betrifft auch jene Möglichkeiten, die aus Dreiecksituationen unter Beteiligung von Ländern inner- wie außerhalb des Geltungsbereichs der Vereinbarungen über die Besteuerung von Zinserträgen erwachsen. Notwendig sind eine Einigung zu dem Vorschlag sowie ein Verhandlungsmandat für entsprechende Verbesserungen dieser Vereinbarungen, um in Steuerangelegenheiten sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU für Transparenz und eine gute Verwaltung zu sorgen.

²³ Study on the Costs and Benefits of Potential Changes to Distribution Rules for Insurance Investment Products and other Non-MIFID Packaged Retail Investment Products (Studie über Kosten und Nutzen möglicher Änderungen der Vertriebsvorschriften für Versicherungsanlageprodukte und andere nicht unter die MiFID fallende Anlageprodukte für Kleinanleger) http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/prips/costs_benefits_study_en.pdf