

Die EU-Zinsenbesteuerung und eine allfällige Schweizer Zahlstellensteuer

Von Patrick Burgy
Mitglied des Executive Board
KPMG private
und Thomas Jaussi
Steuerberater KPMG Basel

Globalisierung und Liberalisierung der Finanzmärkte haben mobiles Kapital zur Folge. Moderne Kommunikationstechnologien ermöglichen leichten Zugang zu allen Finanzmärkten. Der Finanzsektor bietet laufend neue und komplexere Instrumente an, welche aus steuerlicher Sicht Schwierigkeiten bieten, sowohl bei der Bestimmung der Anknüpfung für die Besteuerung als auch bei der Qualifikation und der Festlegung des steuerbaren Einkommens. Diese Entwicklungen sind mitverantwortlich dafür, dass viele Staaten mit sinkenden Steuereinnahmen aus Vermögenserträgen konfrontiert sind. Das Problem der Erosion der Steuerbasis wird deshalb intensiv national und international angegangen.

Ein Beispiel für diese politische Tendenz ist die geplante Zinsenbesteuerung der EU: Am 4. Juni 1998 hat die Europäische Kommission einen Richt-

linienentwurf vorgelegt, welcher ein «Minimum an effektiver Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft» gewährleisten soll. Seitdem wird die EU-Zinsenbesteuerung sowohl EU-intern als auch – in Form von Sondierungsgesprächen und noch nicht in Form von Verhandlungen – mit den Drittstaaten Schweiz, USA, Liechtenstein, Andorra, Monaco und San Marino laufend diskutiert.

Das EU-Zinsenbesteuerungsmodell

Ursprünglich basierte die geplante Zinsenbesteuerung auf dem Koexistenzmodell, d.h. dem Nebeneinander von Quellensteuer und Meldesystem als gleichwertigen Massnahmen zur Durchsetzung des Besteuerungsanspruches.

Von Quellensteuer spricht man da, wo Schuldner oder Zahlstelle der steuerbaren Leistung verpflichtet werden, durch entsprechende Kürzung der Leistung die Steuer auf den Leistungsempfänger zu überwälzen. Dieser erhält nach Deklaration der steuerbaren Leistung den Abzug zurückerstattet oder an die Einkommenssteuer angerechnet. Das System des Informationsaustausches beinhaltet, dass der Schuldner oder die Zahlstelle die Entrichtung der steuerbaren Leistung an den Leistungsempfänger der zuständigen Steuerbehörde meldet. So wird sichergestellt, dass die steuerbare Leistung ordentlich besteuert und die Vermögenswerte erfasst werden können. Ein Informationsaustausch lässt sich jedoch nicht mit einem Bankgeheimnis in Einklang bringen.

Im Juni 2000 haben sich die Finanzminister der EU darauf geeinigt, dass der automatische Austausch von Informationen zwischen Steuerbehörden über Zinszahlungen neu das Endziel darstellt. Gemäss dem neuen Richtlinienentwurf der EU vom 18. Juli 2001 ist deshalb die Erhebung ei-



Thomas Jaussi

ner Quellensteuer nach Zahlstellenprinzip nur während einer siebenjährigen Übergangsphase ab Inkrafttreten der definitiven Richtlinie – geplant ist der 1. Januar 2003 – vorgesehen. Danach soll nur noch das Informationssystem Anwendung finden. Eckpunkte sind somit das Zahlstellenprinzip und das Endziel Informationsaustausch. Nur Luxemburg, Belgien und Österreich haben für die Erhebung einer Zahlstellensteuer während der Übergangsperiode optiert, die anderen Mitgliedstaaten werden sofort ab Einführung der Richtlinie das Meldesystem anwenden.

Das EU-Zinsenbesteuerungsmodell ist sehr selektiv konzipiert und erfasst nur Zinsen, jedoch ungeachtet ihrer Herkunft, d.h. auch Zinsen, welche von Schuldner mit Sitz ausserhalb des EU-Hoheitsgebietes bezahlt werden. Darunter fallen aber nur Zinsen, die von einer Zahlstelle in der EU ausgerichtet werden, die an einen Empfänger mit steuerlicher Ansässigkeit in einem anderen EU-Mitgliedstaat als dem Staat der Zahlstelle fließen, die



Patrick Burgy

an eine natürliche Person ausgerichtet werden, und nur, wenn diese natürliche Person der sog. «effektive Empfänger» ist, d.h. der Endempfänger, der die Zinsen auf eigene Rechnung erhält. Ertragabwerfende Produkte müssen also von den Zahlstellen daraufhin untersucht werden, ob die Erträge Zins gemäss Richtlinie darstellen.

Die sachliche Einschränkung des EU-Modells wird offensichtlich auch einen starken Anreiz entstehen lassen, an sich steuerbare Zinszahlungen in eine andere, der Steuer- bzw. der Meldepflicht nicht unterliegende Ertragsform zu transformieren.

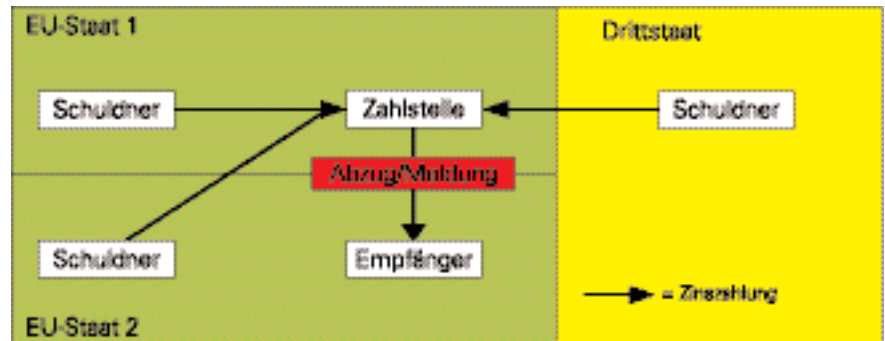
Weil nur Zinszahlungen an natürliche Personen erfasst sind, wird ein starker Anreiz für Anleger entstehen, eine «Legal Entity» als Endempfängerin steuerbarer Zinszahlungen vorzuschieben. Die Einschränkung auf natürliche Personen und die Ausklammerung der juristischen Personen aus dem System bewirken eine Lücke, welche die EU zwingen wird, ein Dispositiv gegen diesen systemimmanenten Drang der Anleger zu schaffen.

Das EU-Modell gilt zunächst nur für die EU-Mitgliedstaaten (s. Grafik 1), weshalb – wohl nicht zu Unrecht – ein steuerlich bedingter Kapitalabfluss befürchtet wird. Es sei an den gescheiterten Versuch Deutschlands erinnert, 1989 eine Zinsquellensteuer einzuführen. Zudem muss die EU verhindern, dass durch Verlagerung der massgeblichen Zahlstelle ausserhalb der EU die geplante Zinsenbesteuerung einfach umgangen werden kann (s. Grafik 2). Aus diesen Gründen fordert die EU die Einbindung von Drittstaaten – darunter vor allem der Schweiz – und von den sogenannten abhängigen und assoziierten Gebieten von EU-Mitgliedstaaten wie Jersey und Guernsey, der Isle of Man, Gibraltar und Madeira sowie Überseegebieten wie den British Virgin Islands.

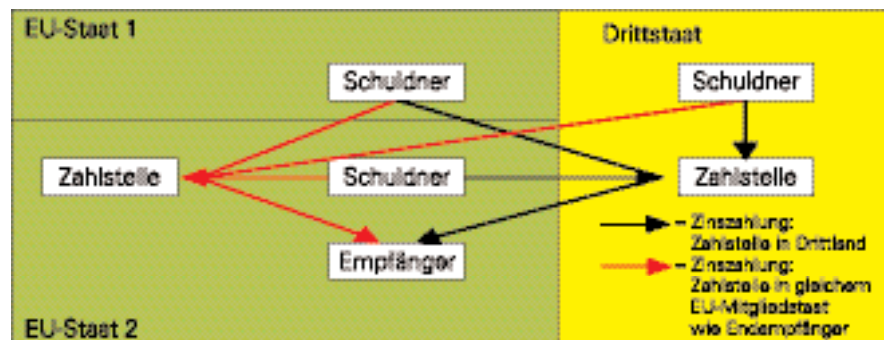
Möglichkeiten zur Schliessung der «Lücke Schweiz»

Wie jeder andere Drittstaat stellt auch die Schweiz im durch die EU-Zinsenbesteuerung angestrebten Steuersicherungsdispositiv immer dann eine Lücke dar, wenn eine schweizerische Zahlstelle einem in der EU ansässigen End-

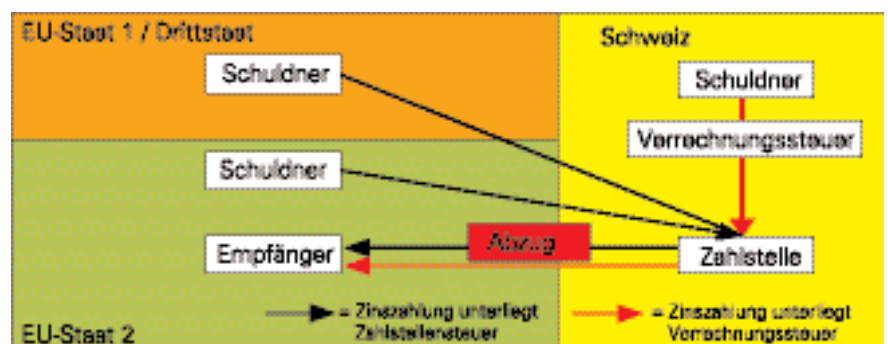
1. Wirkungskreis der EU-Zinsenbesteuerung



2. Keine Wirkung der EU-Zinsenbesteuerung



3. Wirkungskreis der Schweizer Zahlstellensteuer



empfänger, welcher eine natürliche Person ist, einen Zins entrichtet (s. Grafik 2). Hiervon ausgenommen sind diejenigen Zinsen, die aus schweizerischer Quelle fliessen und deshalb der schweizerischen Verrechnungssteuer unterliegen, welche beim Schuldner erhoben wird. Die EU will deshalb die Schweiz zur Einführung von zu ihrem System «gleichwertigen» Massnahmen, einem Informationssystem, verpflichten. Dies wird von der Schweiz konsequent zurückgewiesen, weil sich ein Meldesystem nicht mit dem Bankgeheimnis in Einklang bringen lässt.

Eine vom Vorsteher des Finanzdepartements, Bundesrat Villiger, eingesetzte Arbeitsgruppe hat deshalb be-

reits im Jahr 2000 die Machbarkeit einer Zahlstellensteuer geprüft. Sie kam zum Schluss, dass eine steuerliche Belastung von Zinszahlungen, die von schweizerischen Zahlstellen an natürliche Personen mit Ansässigkeit in der EU als Endempfänger ausgerichtet werden, machbar ist, indem durch eine staatsvertragliche Vereinbarung zwischen der Schweiz und der EU die schweizerischen Zahlstellen, d.h. vor allem Banken und Vermögensverwalter, einer identischen steuerlichen Verpflichtung wie die EU-Zahlstellen unterworfen werden. Dadurch wäre die Lücke, welche die Schweiz im geographischen Anwendungsbereich der EU-Zinsenbesteuerung darstellt, durch

ein gegenüber den innerhalb der EU vorgesehenen Massnahmen gleichwertiges System geschlossen (s. Grafik 3).

Auswirkungen einer Zahlstellensteuer

Zweck ist, aus ausländischen Quellen fliessende Zinszahlungen, die von einer schweizerischen Zahlstelle an eine natürliche Person mit Ansässigkeit in der EU entrichtet werden, zu erfassen. Dies lässt sich dadurch erreichen, dass durch staatsvertragliche Vereinbarung die schweizerischen Zahlstellen in die von der EU geplante Steuerpflicht eingebunden werden bzw. die vorgesehene EU-Zinsenbesteuerung auf das Hoheitsgebiet der Schweiz ausgedehnt wird. Rechtlich handelt es sich nicht um die Schaffung einer schweizerischen Steuer, sondern vielmehr um ein Instrument zur Absicherung der EU-Zinsenbesteuerung durch die Schweiz auf Basis einer Quellensteuer. Durch eine solche Lösung wird eine am Konzept der EU orientierte und zugleich darauf beschränkte Lösung gefunden, welche gleichzeitig nicht in das schweizerische Steuerrecht eingreift. Dadurch kann aus der Sicht der EU eine ungenügende und aus der Sicht der Schweiz überschüssende Wirkung ausgeschlossen werden: Schweizerische Zahlstellen werden derselben Verpflichtung unterworfen wie die EU-Zahlstellen, d.h., sie müssen auf Zinszahlungen, die der EU-Zinsenbesteuerung unterworfen sind, einen Steuerabzug vornehmen, sofern sie die letzte Zahlstelle sind und die Zinszahlung an eine natürliche Person mit Wohnsitz in der EU, welche Endempfänger der Zahlung ist, erfolgt.

Eine schweizerische Zahlstellensteuer kann nur die geographische «Lücke Schweiz» schliessen; die übrigen systembedingten Lücken im geographischen, persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich bleiben bestehen. Die Einführung einer Zahlstellensteuer wird mit erheblichen Kosten für die abrechnungspflichtigen Zahlstellen verbunden sein für die Umsetzung und den Betrieb auf technischer Ebene, insbesondere die Anpassung der IT-Systeme, aber auch bei der Anpassung der Arbeitsabläufe.

Zahlstellen werden verpflichtet sein, Produktklassifizierungen vorzu-

nehmen. Nicht nur eine Zerteilung in betroffene und nicht betroffene Valoren, sondern je nach Ausgestaltung des Elementes «Zins» werden in vielen Fällen Abklärungen notwendig sein. Die Banken werden abzuklären haben, ob sie die massgebliche letzte Zahlstelle sind. Wegen der Einschränkung des Systems auf natürliche Personen mit steuerlich massgeblichem Wohnsitz in der EU, die Zinsendempfänger sind, werden kundenbezogene administrative, insbesondere Abklärungs- und Identifikationsarbeiten, anfallen.

Bei den Anlegern ist zunächst zu unterscheiden, ob sie die Vermögenswerte und die daraus fliessenden Zinsen steuerlich deklariert haben oder nicht. Im ersten Fall entsteht ein Kostenpotential in Form von Zinsverlusten auf der einbehaltenen Zahlstellensteuer sowie von Arbeitsaufwand, um in den Genuss der Rückerstattung bzw. Anrechnung an die Einkommenssteuer zu kommen. Im Fall von nicht deklarierten Vermögen und Erträgen stellt der Steuerabzug – weil die Voraussetzungen für eine Rückerstattung oder Anrechnung nicht erfüllt sind – eine definitive Belastung dar. Anleger werden sich veranlasst sehen, ihre Wertchriftenportfolios den neuen steuerlichen Umständen anzupassen, woraus Such- und Umstrukturierungskosten sowie u.U. Nachteile infolge suboptimaler Zusammensetzung der Portfolios entstehen können.

Trotz Zinsenbesteuerung wird für die Anleger im Bereich der zinsabwerfenden Produkte noch Spielraum bestehen: Als Konzession an Grossbritannien und den Eurobondmarkt in London fallen Zinsen von Obligationen, die vor dem 1. März 2000 emittiert worden sind, nicht unter die Zinsrichtlinie (sog. Grandfathering). Solche Zinsen können somit auch nicht von der schweizerischen Zahlstellensteuer erfasst werden. Bei den Anlagefonds enthält die Richtlinie komplizierte Regelungen zur Abklärung, ob Anlagefondserträge unter die Zinsenbesteuerung fallen oder nicht. Mithin wird im Anlagefondsbereich eine beschränkte Möglichkeit bestehen, zinsabwerfende, nicht der Zahlstellensteuer unterliegende Anlagen zu tätigen. Schliesslich ist damit zu rechnen, dass

die Finanzindustrie innovative Produkte gestalten wird, welche – zumindest in einer ersten Phase – nicht der Zinsenbesteuerung unterliegen werden.

Aus schweizerischer Sicht ist festzuhalten, dass ein Informationssystem mit der Aufgabe des Bankgeheimnisses gleichzusetzen ist und deshalb nicht in Frage kommen kann. Die Einführung einer Zahlstellensteuer ist somit die einzige Alternative, den Ansprüchen der EU gerecht zu werden unter gleichzeitiger Wahrung des Bankgeheimnisses und dem darin verkörperten Schutz der Privatsphäre. Da es sich nicht um eine schweizerische Steuer handelt und die Erträge der EU zu überweisen sind, wird die Schweiz der EU die Erhebungskosten (auf Stufe Zahlstellen und Behörden) verrechnen wollen.

Elegante und zweckmässige Lösung

Das von der Schweiz ausgearbeitete System stellt eine elegante und zweckmässige Lösung dar, welche die Bedürfnisse der EU abdeckt und mithin als «gleichwertig» zu qualifizieren ist. Es erlaubt, Umgehungen der EU-Zinsenbesteuerung über schweizerische Zahlstellen zu vermeiden, unter gleichzeitiger Wahrung des Bankgeheimnisses. Sowohl aus Anleger- als auch aus Zahlstellensicht darf es als optimale Alternative bezeichnet werden, dem Druck der EU zur Einführung eines Informationssystems entgegenzuwirken.

Dieser Druck wird eher zunehmen: Anfang März dieses Jahres hat EU-Binnenkommissar Bolkenstein ein Schreiben an Bundesrat Villiger gesandt, worin er die Schweiz auffordert, einen sofortigen Verhandlungsstart im Bereich der Zinsenbesteuerung zu akzeptieren. Die EU ist zu sofortigen Verhandlungen gezwungen, da der geplante Termin für das Inkrafttreten ihrer Zinsenbesteuerung immer noch der 1. Januar 2003 ist, für die Einführung Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten notwendig ist und verschiedene Staaten offen kundgetan haben, dass ihre Zustimmung davon abhängt, dass die Schweiz verbindlich zugesichert habe, gleichwertige Massnahmen einzuführen. Was die Schweiz im Gegenzug für ihr Entgegenkommen erhält, ist noch unklar.