

Bilaterale II: Dossier Zinsbesteuerung

Die Interessen des Finanzplatzes gewahrt

27. September 2004

Nummer 35/1

5. Jahrgang

dossierpolitik

Abkommen zwischen der Schweiz und der EU zur Zinsbesteuerung

Am 25. Juni 2004 sind die neun Abkommen zu den Bilateralen Verträgen II mit der EU parafiert worden. Der Bundesrat hat dazu am 30. Juni 2004 ein Vernehmlassungsverfahren eröffnet. Einen sehr wesentlichen Bestandteil des Abkommenspakets stellt das Übereinkommen zur Zinsbesteuerung dar. Darin verpflichtet sich die Schweiz, Massnahmen zu treffen, um eine Umgehung der geplanten EU-Richtlinie zur Zinsbesteuerung zu erschweren. Im Zentrum der Vereinbarung steht ein Steuerrückbehalt von letztlich 35 Prozent auf Zinsen, die durch schweizerische Zahlstellen an natürliche Personen mit Wohnsitz in der EU ausbezahlt werden. In den Verhandlungen mit der EU waren schwierige Fragen der Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität des schweizerischen Finanzplatzes zu lösen. Die Hauptforderungen wurden erfüllt.

Vorgeschichte

Die Bestrebungen der EU, die steuerliche Erfassung der Zinseinkünfte in ihren Mitgliedsländern besser sicherzustellen, gehen auf das Jahr 1989 zurück. Schon von Anfang an stand für die EU fest, dass in dieses Projekt einzelne Drittstaaten, namentlich auch die Schweiz, miteinbezogen werden müssen, um Ausweichmanöver und Umgehungen möglichst zu erschweren. Die Zinsbesteuerung ist in der EU Bestandteil eines dreiteiligen Pakets mit dem Ziel der Bekämpfung von schädlichen Steuerpraktiken. Dazu gehören auch eine Richtlinie betreffend die Quellensteuern auf Zinsen und Lizenzzahlungen unter verbundenen Unternehmen sowie ein Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung. Das Abkommen über die Zinsbesteuerung ist Bestandteil der Bilateralen Verträge II zwischen der Schweiz und der EU, über die am 19. Mai 2004 eine politische Einigung erzielt werden konnte. Der Bundesrat verfolgte konsequent die Politik, dass die neun Teilübereinkommen der Bilateralen Verträge II ein Ganzes bildeten und keine separaten Vertragsabschlüsse möglich seien.

Der erste Entwurf einer EU-Richtlinie zur Zinsbesteuerung basierte auf dem so genannten Koexistenzmodell, wonach den EU-Ländern die Wahl offen gestanden hätte, Zinserträge entweder bei der auszahlenden Stelle mit einem Abzug zu belasten oder den Zinsertrag dem Wohnsitzstaat des Zinsempfängers zu melden. Ein solcher Lösungsansatz wäre mit der schweizerischen Tradition der Steuersicherung mittels Quellensteuer (Verrechnungssteuer) gut vereinbar gewesen.

Bankkundengeheimnis nicht verhandelbar

Eine für die Schweiz bedrohliche Wende erfuhr das Vorhaben am EU-Gipfel vom Juni 2000, an welchem das Koexistenzmodell aufgegeben und durch ein zwingendes Meldesystem ersetzt wurde. Gleichzeitig wurde die Einbindung der Drittstaaten Schweiz, Andorra, Monaco, Liechtenstein, San Marino und der USA beschlossen, mit welchen gleichwertige Lösungen erzielt werden sollten. Zusätzlich wurde entschieden, dass von Grossbritannien und den Niederlanden abhängige und assoziierte Gebiete gleiche Massnahmen wie die EU-Länder ergreifen müssen. Einer wie immer gearteten automatischen Meldung von durch schweizerische Banken ausbezahlten Zinsen an ausländische Finanzbehörden hätte die Schweiz auf keinen Fall zustimmen können. Der Bundesrat erklärte denn auch

„L'accord sur la fiscalité de l'épargne permet à la Suisse de conserver l'une de ses spécificités – la protection de la sphère privée en matière fiscale et bancaire – tout en soignant ses relations avec l'UE“

Patrick Odier,
Associé-Gérant Lombard Odier Darier Hentsch & Cie

in einem frühen Stadium unmissverständlich, dass die Schweiz zwar zu Massnahmen bereit sei, um Umgehungen der geplanten EU-Richtlinie zu verhindern, dass aber das Bankkundengeheimnis nicht verhandelbar sei.

In den anschliessenden langwierigen und zähen Verhandlungen konnte die Schweiz die EU davon überzeugen, dass nur eine Rückbehaltlösung zielführend sein würde. Der schliesslich gelungene Weg zurück in Richtung Koexistenzmodell ist dem Verhandlungsgeschick von Bundesrat und Verhandlungsleitung zu verdanken. Am 3. Juni 2003 hat der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU dem ausgehandelten Abkommensentwurf mit der Schweiz zugestimmt. Als Folge des zwischen der EU und der Schweiz erzielten politischen Kompromisses konnten

sich in der EU Belgien, Luxemburg und Österreich mit ihrem Begehren durchsetzen, statt eines Informationsaustausches einen dem schweizerischen Abkommen analogen Rückbehalt einzuführen. Das Gleiche gilt für die abhängigen und assoziierten Territorien.

Die Eckpunkte des Abkommens

Die Einführung eines Steuerrückbehalts

Die Schweiz verpflichtet sich zu Steuersicherungsmaßnahmen bei Zinszahlungen schweizerischer Zahlstellen an natürliche Personen mit steuerlichem Wohnsitz in einem EU-Land. Die Massnahme besteht in einem Rückbehalt von letztlich 35 Prozent des ausbezahlten Zinses. Zur Vornahme des Rückbehalts ist die den Zins auszahlende schweizerische Stelle (Banken, Effekthändler usw.) und nicht – wie etwa bei der Verrechnungssteuer – der Schuldner verpflichtet.

Im Einzelnen gelten die folgenden Modalitäten:

- Der Rückbehalt von 35 Prozent wird sukzessive eingeführt. In den ersten drei Jahren der Anwendung beträgt der Satz 15 Prozent, in den folgenden drei Jahren 20 Prozent und erst nachher 35 Prozent.
- Der Zinsbegriff ist weit gefasst und erstreckt sich z.B. auch auf Marchzinsen bei Verkauf oder Tilgung verzinslicher Forderungen. Ausdrücklich ausgenommen sind Obligationen, die vor dem 31. März 2001 ausgegeben und nach dem 31. März 2002 nicht aufgestockt wurden. Ebenfalls ausgenommen sind Zinsen schweizerischer Schuldner, weil diese in aller Regel der Verrechnungssteuer unterliegen. Ausländische Quellensteuern werden an den Steuerrückbehalt angerechnet.
- Anlagefonds unterliegen dem Steuerrückbehalt, sofern der Anteil verzinslicher Forderungen an den Gesamtkativen wesentlich ist. Die Limite beträgt bei ausschüttenden Fonds 15 Prozent und bei thesaurierenden Fonds 40 Prozent (ab 1. Januar 2011 25 Prozent).
- Die Einkünfte aus dem Steuerrückbehalt werden im Verhältnis 75 Prozent zu 25 Prozent auf die Ansässigkeitsstaaten der Nutzungsberechtigten Personen und die Schweiz aufgeteilt.
- Zinsempfänger mit Wohnsitz in einem EU-Land haben die Möglichkeit, zwischen dem Steuerrückbehalt und der Meldung an den Wohnsitzstaat zu wählen. Die freiwillige und ausdrückliche Offenlegung der Zinseinkünfte entbindet vom Rückbehalt.
- Die EU-Länder und die Schweiz tauschen auf Ersuchen Informationen über Handlungen aus, die als Steuerbetrug oder ein ähnliches Delikt qualifizieren. Diese Art der gegenüber der EU eingegangenen Amtshilfe ist neu, jedoch in Übereinstimmung mit der im Zuge der Entwicklungen in der OECD angepassten schweizerischen Politik für den Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen. In einem Memorandum of Understanding haben die Schweiz und die EU-Länder überdies vereinbart, bilateral Verhandlungen aufzunehmen, um in die jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen Bestimmungen über die Amtshilfe in Fällen von Steuerbetrug und ähnlichen Delikten aufzunehmen.
- Das Abkommen enthält auch eine Klausel betreffend die spätere Revision. Ob im Lichte der internationalen Entwicklungen eine Anpassung des Abkommens notwendig ist, wird erst entschieden, wenn mit der vollständigen Anwendung des Vertrags ausreichende Erfahrungen gemacht worden sind. Dies dürfte erst nach 2013 möglich sein. Ein automatischer Übergang zu einem Meldesystem ist ausgeschlossen.
- Das Abkommen soll vorbehaltlich der notwendigen Zustimmungen am 1. Juli 2005 in Kraft treten.

Der Wegfall von Quellensteuern bei konzerninternen Zahlungen

Ein zweiter wesentlicher Vertragsteil betrifft die Erhebung von Quellensteuern auf der Zahlung von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren aus der EU in die Schweiz und umgekehrt. Derartige Zahlungen unter verbundenen Unternehmen, d.h. innerhalb derselben Firmengruppe, sind künftig ohne Quellensteuern möglich. Damit erhalten hiesige Unternehmen bei solchen Transfers auf einen Schlag gleich lange Spiesse wie die in der EU ansässigen Konkurrenten untereinander. Voraussetzung für die Quellensteuerbefreiung ist eine Beteiligung von mindestens 25 Prozent am verbundenen Unternehmen und eine Besitzdauer von mindestens zwei Jahren.

Würdigung

Wie der Richtlinienentwurf der EU zur Zinsbesteuerung, so ist auch das Abkommen der EU mit der Schweiz ein politischer Kompromiss. Politische Überlegungen und spezifische Standortinteressen einzelner EU-Finanzplätze erhielten das Primat über die möglichst vollständige Erfassung steuerbarer Einkünfte. Die einschlägige EU-Richtlinie wie auch das Abkommen der EU mit der Schweiz beinhalten daher beabsichtigte oder zumindest in Kauf genommene Lücken und Mängel. Dies äussert sich beispielsweise darin, dass nebst den abhängigen und assoziierten Gebieten der

EU nur wenige Drittstaaten in das Projekt eingebunden worden sind. Zahlstellen ausserhalb des klar definierten Kreises von Ländern zahlen Zinsen an Begünstigte in der EU weiterhin ohne Informationsaustausch oder Rückbehalt aus. Auch die Beschränkung nur auf Zinseinkünfte und auf natürliche Personen als Begünstigte lässt erheblichen Raum für Optimierungen seitens der Steuerpflichtigen. Es stellt sich daher die Frage, ob die EU mit ihrer Richtlinie und den Abkommen mit Drittstaaten das angestrebte ehrgeizige Ziel je erreichen wird.

Die vorgesehene Erhebung eines Rückhalts durch schweizerische Zahlstellen deckt sich im methodischen Ansatz weitgehend mit der schweizerischen Verrechnungssteuer. In beiden Fällen wird nämlich die Besteuerung durch eine Kürzung des Ertrags sichergestellt, ohne dass die Identität des Begünstigten offen gelegt werden muss. Positiv zu vermerken ist, dass das Abkommen keinerlei Verpflichtungen der Schweiz betreffend einen späteren Wechsel zu einem Meldeverfahren enthält. – Für den Unternehmensstandort Schweiz als Ganzes sehr zu begrüßen ist der ausgehandelte Wegfall von Quellensteuern auf Zinsen, Dividenden und Lizenzzahlungen unter verbundenen Unternehmen. Mit dem Abkommen fallen für schweizerische Unternehmen mögliche Nachteile gegenüber EU-Unternehmen weg, die andernfalls in separaten Verhandlungen und mit ungewissem Ausgang mit 25 Ländern hätten beseitigt werden müssen. Trotz der insgesamt positiven Beurteilung des Abkommens muss festgehalten werden, dass der Vollzug für die Zahlstellen, d.h. namentlich für die schweizerischen Banken, aufwändig und kostspielig ist. Das Nebeneinander bei der Steuererhebung vom Schuldnerprinzip (Verrechnungssteuer) und Zahlstellenprinzip (EU-Rückbehalt) ist der Transparenz und Verständlichkeit des Schweizer Steuersystems abträglich.

Kommentar

Das nun vorliegende und in langjährigen, zähen Verhandlungen erreichte Ergebnis bei der Zinsbesteuerung darf insgesamt als ausgewogen und für die Schweiz als annehmbar beurteilt werden. Es ist der Schweiz gelungen, einerseits einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung der Besteuerung von Zinserträgen in der EU zu leisten, ohne andererseits Eckpfeiler der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes preiszugeben. Von zentraler Bedeutung ist die Tatsache, dass trotz der Beschlüsse der EU in Santa Maria da Feira vom Juni 2000 die Schweiz keinerlei Bankkundendaten automatisch austauschen wird und das Abkommen somit das schweizerische Bankkundengeheimnis integral wahrt. Es hat sich verhandlungspolitisch als sehr richtig erwiesen, dass der Bundesrat in einem frühen Zeitpunkt unmissverständlich klar gemacht hat, dass die Schweiz zwar mithelfen wolle, Umgehungen der EU-Zinsrichtlinie zu erschweren, dass aber das Bankkundengeheimnis nicht verhandelbar sei. Das Bankkundengeheimnis ist also integral gewahrt. Bei der Umsetzung des Abkommens muss nun darauf geachtet werden, dass die Schweiz keine Wettbewerbsnachteile erleidet. Konkret heisst das: Was in Österreich, Belgien oder auf Jersey zulässig ist, darf in der Schweiz nicht verboten sein.

Neben der Wahrung der Interessen des Finanzplatzes Schweiz liegt der eindeutige Vorteil des Zinsbesteuerungsabkommens in dessen Art. 15. Die Aufhebung der Quellenbesteuerung auf Zahlungen von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen ist für international tätige Firmen wichtig. Sie bewirkt, dass schweizerische Muttergesellschaften im Vergleich zu Konzernzentralen in der EU nicht mehr diskriminiert werden. Die Abschaffung der Quellenbesteuerung stärkt den Holding- und Wirtschaftsstandort Schweiz.

Autor:

Dr. Kurt Arnold, Schweizerische Bankiervereinigung, Basel

Rückfragen:

heike.scholten@economiesuisse.ch