

# Der Bericht über die Machbarkeit einer Zahlstellensteuer

Dr. iur. Bruno Scherrer\*

## Inhalt

1	Einleitung
2	Zielsetzung
3	Voraussetzungen
3.1	Verfassungsgrundlage
3.2	Erfassung anderer Wirtschaftsräume
3.3	Volle Anrechnung
4	Offene Fragen
4.1	Begriff der natürlichen Person
4.2	Zinsbegriff
5	Zahlung oder Mahnung?
6	Volkswirtschaftliche Auswirkungen
7	Die mögliche Lösung in der Zusammenfassung
8	Würdigung
9	Ausblick

## 1 Einleitung

Seit Anfang März kann auf der Website der Eidgenössischen Steuerverwaltung<sup>1</sup> der Bericht der *Arbeitsgruppe* «Zahlstellensteuer» über die «technische Machbarkeit einer Zahlstellensteuer» vom 31. Januar 2001 zuhanden des Chefs des Eidgenössischen Finanzdepartementes abgerufen werden.

Merkwürdigerweise enthält der Bericht praktisch keine Angaben über die Arbeitsweise der Arbeitsgruppe. Aus den Anhängen zum Bericht muss man schliessen, dass in der Arbeitsgruppe auch andere Modelle als das im Hauptteil abgehandelte Zahlstellensteuer-Modell behandelt wurden. Insbesondere der Anhang F, eine Gegenüberstellung von Schuldnerprinzip und Zahlstellenprinzip, und der Anhang G mit Ausführungen zu einer ergänzenden Verrechnungssteuer sprechen dafür. Aus dem Bericht erfährt man jedoch nicht, aus welchen Überlegungen diese anderen Modelle in den Anhang verbannt wurden und ob allenfalls noch zusätzliche Modelle oder Modellkombinationen untersucht wurden.

Angesichts der sehr erheblichen Schwierigkeiten, die mit der Einführung und der Umsetzung einer Zahlstellensteuer gemäss dem Hauptteil des Berichtes verbunden wären, erstaunt es auf den ersten Blick, dass anderen denkbaren Modellen nicht mehr Raum eingeräumt worden ist. Allerdings kommt man mit eigenem Nachdenken auch darauf, dass das Berichtsmodell als einziges einer näheren Überprüfung standhält.

Betont werden muss: Das, was publiziert worden ist, ist wirklich publikationswürdig und verdient es, nicht nur vom schweizerischen Leser zur Kenntnis genommen zu werden, sondern auch von den für die Einführung der EU-Zinsenbesteuerung Verantwortlichen der Europäischen Union.

\* Der Autor ist Rechtsanwalt bei CMS von Erlach Klainguti Stettler Wille Rechtsanwälte, Zürich

1 [www.estv.admin.ch/data/index-d.htm](http://www.estv.admin.ch/data/index-d.htm).

## 2 Zielsetzung

Die Ausgangslage ist bekannt: Die EU plant zur Bekämpfung der Steuerdefraudation in den EU-Ländern die Einführung einer EU-Zinsensteuer. Bis heute ist für EU-Bürger die Defraudation zinstragender Anlagen relativ einfach möglich. Wo eine zinstragende Anlage keiner Quellensteuer unterworfen ist, kann sie einer Kontrolle durch den heimischen Fiskus dadurch wirksam entzogen werden, dass der Steuerpflichtige sie im Ausland aufbewahren und verwalten lässt. Für die Bekämpfung solcher Defraudationen will nun die EU nicht etwa eine Quellensteuer einführen (die ja vom Schuldner der zinstragenden Anlage abzuliefern wäre und nur Zinszahlungen von EU-Schuldnern erfassen könnte), sondern sie will die Stelle, die vom Schuldner zuhanden des steuerpflichtigen Anlegers den Zins in Empfang nimmt und an den Anleger weiterleitet oder ihm gutschreibt (eben die «Zahlstelle»), steuerlich in die Pflicht nehmen.

Wenn allerdings der Steuerpflichtige dieser Massnahme wiederum einfach dadurch ausweichen kann, dass er eine Zahlstelle ausserhalb des EU-Raumes mit der Verwaltung der zinstragenden Anlagen beauftragt, verpufft die Wirkung der geplanten EU-Zinsenbesteuerung weitgehend.

Deswegen macht die EU kein Geheimnis daraus, dass sie Drittstaaten wie die Schweiz in ihr Dispositiv einbinden will und von ihnen der EU-Zinsenbesteuerung «gleichwertige Massnahmen» verlangt.

Der Bericht Zahlstellensteuer hat deswegen das Ziel aufzuzeigen, ob und wie die Schweiz solche «gleichwertigen Massnahmen» verwirklichen könnte.

## 3 Voraussetzungen

### 3.1 Verfassungsgrundlage

Bekanntlich darf von Verfassungs wegen<sup>2</sup> der Bund nur diejenigen Steuern erheben, für die ihm in der Verfassung ausdrücklich die Kompetenz erteilt worden ist. Der Bericht kommt deswegen auch relativ rasch und eindeutig zum Schluss, dass nur ein Modell in Frage kommen kann, bei dem eine von der Verfassung abgedeckte Steuer erhoben würde, oder dann eines, bei dem eben keine schweizerische Steuer eingeführt würde. Ob Art. 132 Ziff. 2 BV eine verfassungsmässige Grundlage dafür abgäbe, bei der schweizerischen Zahlstelle eine Quellensteuer auf Zinszahlungen ausländischer Schuldner zu erheben, wird im Bericht nicht abschliessend beantwortet. (Die Meinungen waren in der Arbeitsgruppe offensichtlich nicht einheitlich.) Klar scheint den

Berichterstattem jedoch, dass sich die Schweiz im Rahmen einer staatsvertraglichen Vereinbarung verpflichten dürfe, zuhanden des Vertragspartners bei den schweizerischen Zahlstellen eine ausländische Steuer einzubehalten. Dieses rechtliche Fundament ist auf jeden Fall bedeutend tragfähiger als das für die Tätigkeit des schweizerischen «Qualified Intermediary», der für den US-amerikanischen Fiskus ohne schweizerische Rechtsgrundlage Handlungen vornimmt, die durchaus als hoheitlich angesprochen werden dürfen.

### 3.2 Erfassung anderer Wirtschaftsräume

Natürlich läge es in erster Linie im Interesse der EU, «gleichwertige Massnahmen» zur EU-Zinsenbesteuerung weltweit von allen Finanzmärkten zu fordern und/oder durchzusetzen. Nur hat sie sich bis jetzt erst Gespräche mit den USA, Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino und eben der Schweiz vorgenommen, und – worauf der Bericht zu Recht hinweist – so wichtige Finanzplätze wie Japan, Singapur und Hongkong, aber auch OECD-Länder wie Australien, Kanada, Korea und Neuseeland ausgelassen. Die vom Bericht geforderte Ausdehnung des geographischen Wirkungsraumes auch auf diese Finanzplätze ist zwar keine Voraussetzung der *Machbarkeit* einer Zahlstellensteuer, aber sie ist eine Voraussetzung der *politischen Akzeptierbarkeit*.

Zweck einer Zahlstellensteuer wäre ja die Kooperation mit der EU, nicht die Selbstamputation des Finanzplatzes Schweiz.

### 3.3 Volle Anrechnung

Die Schweiz unterhält mit allen EU-Staaten DBAs, in denen die Besteuerung von Zinserträgen dem Wohnsitzstaat der steuerpflichtigen natürlichen Person zugewiesen ist. Vorbehalten bleiben je nach DBA Sockelsteuern zugunsten des Quellenstaates. Selbstverständlich wird die Schweiz nicht zum Quellensteuerland im Sinne der DBAs, nur weil die Zinszahlung über eine schweizerische Zahlstelle abgewickelt wird. Aus den DBAs lässt sich deswegen auch kein Recht der Schweiz ableiten, eine Sockelsteuer (für sich selber oder für ein anderes Land) einzubehalten, wenn der Zins nicht aus einer schweizerischen Quelle, also von einem schweizerischen Schuldner, stammt.

Das Einbehalten einer Zahlstellensteuer zugunsten der EU lässt sich deswegen nur dann mit den bestehenden DBA-Verpflichtungen der Schweiz vereinbaren, wenn die einbehaltene Summe zu 100 % der steuerpflichtigen, in der EU ansässigen empfangenden Person zukommt.

Der Bericht leitet aus diesem Umstand zu Recht als weitere Folge ab, dass die Zahlstellensteuer im Ausmass auf keinen Fall über das hinausgehen dürfe, was durch die

2 Art. 3 BV.

EU als minimale Zinsensteuer allen Mitgliedsländern vorgeschrieben werde.<sup>3</sup>

Dies ist allerdings keine notwendige Voraussetzung, um eine Zahlstellensteuer überhaupt einzuführen. Es wäre auch denkbar, dass die von der schweizerischen Zahlstelle einbehaltene Steuer der steuerpflichtigen empfangenden Person zurückerstattet wird, soweit sie nicht auf die Steuer nach dem internen Recht angerechnet werden kann. Der Bericht verlangt sogar – und ist auch darin zu unterstützen –, dass sich die EU verpflichten müsse, den Kunden der schweizerischen Zahlstelle allein gestützt auf deren Bescheinigung und ohne weitere bürokratischen Hürden die einbehaltene Steuer vollumfänglich zu erstatten.

## 4 Offene Fragen

### 4.1 Begriff der natürlichen Person

Die EU-Zinsenbesteuerung soll nur Platz greifen, soweit eine natürliche Person Empfängerin des Zinsertrages ist.

Bis jetzt hat sich die EU nicht darüber ausgesprochen, ob sie darunter auch Personengesamtheiten wie beispielsweise Erbgemeinschaften oder Personengesellschaften verstanden wissen will. Ebenfalls offen ist, ob nur natürliche Personen gemeint sind, die den Zinsertrag als private Investoren erzielen, oder ob auch Zinserträge erfasst werden sollen, die im Rahmen einer unternehmerischen Tätigkeit einer natürlichen Person erzielt werden. Schliesslich fehlen auch alle Hinweise darauf, ob und wie die EU allfälligen Umgehungen durch das Einschalten einer juristischen Person begegnen will. Was soll gelten, wenn der Investor den Zinsertrag durch eine von ihm beherrschte Offshore-Gesellschaft vereinbaren lässt, aus der er dann eben nicht als Zins, sondern als Dividende an ihn weiterfliesst?

Der Bericht bringt deutlich zum Ausdruck, dass die Schweiz – und insbesondere die schweizerischen Zahlstellen – diese Frage nicht für die EU beantworten können. Aus schweizerischer Sicht muss jedoch der Begriff des Zinsempfängers klar und eindeutig definiert sein, wenn eine Zahlstellensteuer praktikabel sein soll. Aus schweizerischer Sicht ist aber auch zu fordern – und hätte im Bericht vielleicht noch deutlicher zum Ausdruck gebracht werden dürfen –, dass nur der engste innerhalb der EU verwendete Empfängerbegriff der schweizerischen Zahlstellensteuer zugrunde gelegt werde. Sonst entstünde unter Umständen der Effekt, dass ein EU-Angehöriger wegen des Einschaltens einer schweizerischen

Zahlstelle einer schärferen Zinsenbesteuerung oder wenigstens einer schärferen Besteuerungskontrolle unterliege, als wenn er eine Zahlstelle in einem EU-Land gewählt hätte. Auch dies dürfte mit den schweizerischen DBA-Verpflichtungen kaum vereinbar sein.

Mit diesen Hinweisen ist aber auch ein drohender Zielkonflikt angesprochen: Die Begriffe «Eng» und «Praktikabel» brauchen sich nicht zu entsprechen, sondern können in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen: Die Definition «natürliche Privatperson» als Zinsempfänger ist sicherlich enger als die Definition «natürliche Person». Sie ist aber für eine schweizerische Zahlstelle gleichzeitig nicht praktikabel. Wie soll eine schweizerische Zahlstelle beurteilen können, welche zinstragende Anlage einer natürlichen Person nach der Qualifikation ihres Ansässigkeitsstaates als «privat» und welche als «geschäftlich» anzusprechen sei?

### 4.2 Zinsbegriff

Genauso unscharf wie der Begriff der natürlichen Person ist in den bisherigen EU-Richtlinienvorschlägen der Begriff des Zinses. Angesichts der zahllosen hybriden Finanzierungsinstrumente, die der internationale Finanzmarkt anbietet, scheint es auch unmöglich, eine generell-abstrakte und gleichwohl praktikable Definition des Zinses zu finden.

Zu Recht fordert deshalb der Bericht, dass nur Erträge, die für die Zahlstelle eindeutig als Zinsertrag erkennbar sind, in eine Zahlstellensteuer miteingeschlossen werden dürfen.

### 4.3 Zahlstellenbegriff

Zwischen dem Schuldner und dem Gläubiger einer zinstragenden Anlage können verschiedene Elemente mit Zahlstellenfunktion eingeschaltet sein. Dem Zweck der Zahlstellensteuer entsprechend darf sie aber nur einmal in dieser Kette erhoben werden.

Der Bericht zeigt die Schwierigkeiten auf, die damit verbunden sind, eine befriedigende Zahlstellendefinition zu finden. In der Tat scheint es zweifelhaft, ob es je gelingen werde, die Zahlstelle so zu definieren, dass in jeder einzelnen Jurisdiktion, die den Begriff wird anwenden müssen, das Gleiche darunter verstanden wird.

## 5 Zahlung oder Meldung?

Die EU hat sich sehr schwer damit getan zu entscheiden, ob die Zinsenbesteuerung durch einen Steurrückbehalt an der Zahlstelle oder durch einen Informationsaustausch zwischen dem Land der Zahlstelle und dem Ansässigkeitsland des Zinsempfängers gewährleistet werden solle.

<sup>3</sup> 15% in den ersten drei Jahren, anschliessend 20%.

Letztlich hat sie sich dazu entschieden, dem Informationsaustausch den Vorzug zu geben, gestattet allerdings für einige Zeit nach der Einführung der Zinsenbesteuerung auch den Steuerrückbehalt an der Zahlstelle.

Für die Berichtersteller sind die beiden Methoden zur Gewährleistung der Steuererhebung absolut gleichwertig. Sie weisen auch zutreffend auf die zusätzliche Schwäche hin, die das Modell Informationsaustausch gegenüber dem Steuerrückbehalt an der Zahlstelle hat: Mit dem Informationsaustausch muss ein aufwendiges administratives System geschaffen werden, um jede Meldung einem Zinsempfänger zuzuordnen und bei diesem die Deklaration zu überprüfen. Mit dem Steuerrückbehalt an der Zahlstelle könnte es dem Zinsempfänger überlassen bleiben, seinerseits unter Hinweis auf die ehrliche Deklaration des Zinseinganges die Anrechnung bzw. Rückerstattung des Steuerrückbehaltes zu verlangen.

Ehrlicherweise muss hier aber auch ein Vorteil des Informationsaustausches angeführt werden: Wird die gleiche Zinszahlung von mehr als einer Zahlstelle gemeldet, so bringt dies administrativen Mehraufwand, aber keine Doppelbesteuerung. Nimmt jedoch mehr als eine Zahlstelle (womöglich noch in verschiedenen Ländern) einen Steuerrückbehalt vor, so ist dieser «Fehler» nur sehr aufwendig wieder korrigierbar.

Dies ändert aber selbstverständlich nichts daran, dass ohne fundamentale Änderung unseres Rechtssystems das Modell Informationsaustausch von der Schweiz nicht übernommen werden kann und dass angesichts der Gleichwertigkeit der beiden Modelle zu einer solchen fundamentalen Änderung unseres Rechtssystems nicht der leiseste Anlass besteht.

## 6 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Jedermann weiss natürlich, dass das Vermögensverwaltungsgeschäft für die schweizerische Volkswirtschaft von eminenter Bedeutung ist. Sicher sagen lässt sich zudem, dass die Einführung einer schweizerischen Zahlstellensteuer dieses Geschäft behindern und nicht fördern würde. Jede präzisere Aussage ist im heutigen Zeitpunkt reine Spekulation. Für eine auch nur halbwegs gesicherte Prognose ist im heutigen Zeitpunkt viel zu unklar, wie einfach eine schweizerische Zahlstellensteuer geografisch umgangen werden könnte, wie gross das Segment der davon betroffenen Kapitalanlagen im Vergleich zum Korb aller gängigen Finanzmarktprodukte wäre, wie eng der Kreis der betroffenen Anleger umschrieben würde etc.

Sicher ist nur, dass es nicht angehen kann, die schweizerische Zahlstelle einerseits in ihrem Geschäft

zu behindern und gleichzeitig mit den Mehraufwendungen für diese Geschäftsbehinderung zu belasten, nur um der EU zu Gefallen zu sein.

In diesem Punkt wäre eine Zahlstellensteuer auch nicht mit dem Regime des Qualified Intermediary für die US-Quellensteuern (die sich effektiv auf Kapitalanlagen bei US-Schuldnern beschränken) vergleichbar. Die zugegebenermassen substantiellen Aufwendungen, die beim Qualified Intermediary für die Kontrolle eines nicht US-amerikanischen Investors anfallen, dienen nämlich der Vermeidung der US-Quellensteuern, während die mit der Einführung der Zahlstellensteuer verbundenen Umtriebe gerade der Erhebung einer Steuer (auch auf Anlagen ausserhalb der EU) dienen würden. Da die Vermeidung einer Quellensteuer sicherlich im Interesse des Investors liegt, wird der Qualified Intermediary in aller Regel seine Aufwendungen auch auf den profitierenden Investor überwälzen können. Weshalb aber eine schweizerische Zahlstelle oder der Kunde der schweizerischen Zahlstelle direkt oder indirekt die Kosten für die Erhebung der EU-Zinsensteuer tragen sollte, ist völlig uneinsichtig.

Mit Nachdruck ist deswegen die Forderung des Berichtes zu unterstützen, dass aus den von den schweizerischen Zahlstellen einbehaltenen EU-Steuern die in der Schweiz entstandenen Kosten der Erhebung vollumfänglich zurückvergütet werden. Mit anderen Worten: Die einbehaltenen Steuern werden nicht zu 100 % der EU weitergeleitet, sondern nur unter Abzug eines die Erhebungskosten repräsentierenden Teils, obwohl dem EU-ansässigen Empfänger 100 % der einbehaltenen Steuern gutgeschrieben werden müssen.

Dieses für die EU auf den ersten Blick nicht befriedigende Resultat ist eine direkte Konsequenz ihres in verschiedener Hinsicht lückenhaften und unbefriedigenden Zinsensteuer-Konzeptes.

Falls sich die Schweiz mit der Forderung durchsetzen würde, dass die Bescheinigung der Zahlstelle als einzige Grundlage für die Rückforderung durch den Zinsempfänger genügt, wäre die Abwanderungsgefahr noch einmal reduziert.

## 7 Die mögliche Lösung in der Zusammenfassung

Der Bericht hält die Einführung einer Zahlstellensteuer, die von der EU als gleichwertige Massnahme zur Zinsenbesteuerung anerkannt würde, für möglich:

- aufgrund eines Staatsvertrages mit der EU;
- durch Rückbehalt eines der EU-Zinsensteuer entsprechenden Teils von Zinserträgen,
- durch schweizerische Zahlstellen;



- von in der EU ansässigen Zinsempfängern;
- unter Ablieferung der zurückbehaltenen Beträge an die EU;
- nach Abzug eines die Erhebungskosten repräsentierenden Teils der einbehaltenen Beträge;
- wenn dem in der EU ansässigen Zinsempfänger die einbehaltene Steuer vollumfänglich zugute kommt;
- wenn die Begriffe «Zahlstelle», «Zinsertrag» und «natürliche Person als Zinsempfängerin» eindeutig und praktikabel umschrieben sind;
- sobald alle bedeutenden, für EU-Bürger leicht erreichbaren Finanzplätze dieser Welt sich einem gleichwertigen System unterziehen.

## 8 Würdigung

Der publizierte Bericht zur Zahlstellensteuer ist eine sorgfältige, umfassende und differenzierte Analyse der Situation, mit einer vollständigen Darstellung der divergierenden Interessen der EU und der übrigen Volkswirtschaften.

Er zeigt mit fast brutaler Offenheit auf, wie unbefriedigend und lückenhaft die vorgeschlagene EU-Zinsenbesteuerung vor allem unter dem Gesichtspunkt der Steuergerechtigkeit erscheinen muss. Schade, dass keine Aussicht besteht, die EU werde sich eines Besseren besinnen und einen weniger faulen, dafür faireren Kompromiss als das heutige Zinsensteuer-Modell verwirklichen.

Der Bericht zeigt den schweizerischen Verantwortlichen klar auf, welche Verhandlungspositionen aus sachlicher und rechtlicher Sicht nicht diskutierbar sein dürfen. Nach meiner ganz persönlichen Meinung geht der Bericht hier sogar eher zu wenig weit, als dass er übertreiben würde. Er weist nicht auf die Gefahr hin, dass die staatsvertragliche Bindung der Schweiz bezüglich der Zahlstellensteuer (wenn einmal eingegangen) völkerrechtlich auch dann noch Bestand haben könnte, wenn die EU-Zinsenbesteuerung EU-intern wieder aufgehoben oder verwässert würde.

Leider ist nicht anzunehmen, dass der Bericht innerhalb der EU von breiten Kreisen zur Kenntnis genommen werde, obwohl, wie man hört, seine Übersetzung mindestens ins Französische in die Wege geleitet sein soll. Denn, wer den Bericht liest, dem gehen die Argumente aus, die Schweiz wegen ihrer Weigerung, bei einem Informationsaustausch mitzuwirken, als sicheren Hafen für Steuerdefraudanten zu verunglimpfen. Solche Verunglimpfungen sind aber sicherlich einfacher ausgesprochen und repetitiv heruntergebetet, als dass die divergierenden Interessen der einzelnen EU-Länder bei der Schaffung fairer und griffiger Instrumente zur Bekämpfung der Steuerdefraudation überwunden würden.

## 9 Ausblick

Im Moment kann die Schweiz von sich behaupten, sie habe ihre Hausaufgaben gemacht: Sie weiss sich in der Lage, der EU ein System von Massnahmen zu offerieren, die der EU-Zinsenbesteuerung gleichwertig sind, wenn die EU diese Zinsenbesteuerung einführt und die anderen relevanten Finanzplätze dieser Welt ebenfalls gleichwertige Massnahmen ergreifen.

Es ist jedoch zu erwarten, dass der Druck auf die Schweiz deswegen nicht nachlässt. Die Zahl derer, die der Meinung sind, es müsse nun einfach einmal etwas geschehen, ob es Sinn mache oder nicht, und die Zahl derer, denen ohnehin jede Sachkunde abgeht, ist – innerhalb und ausserhalb der EU, innerhalb und ausserhalb der Schweiz – einfach bedeutend grösser als die Zahl derer, die von einem Steuersystem verlangen, dass es in sich konsistent, fair und praktikabel sei.

Leider zeigen die Erfahrungen, z.B. im Zusammenhang mit den Änderungen des Korruptionsstrafrechtes, dass bei vielen Politikern der Blick auf das hehre Ziel der Bekämpfung von Missständen, wie Korruption (oder Defraudation), blind macht für den Holzgehalt des Weges, der zu diesem Ziel führen soll. Im Kampf gegen die Steuerhinterziehung sind Teilschrittchen, mit denen nur der unbeholfene und unbedarfte Delinquent in seiner Tätigkeit betroffen wird, dem Ziel, der Allgemeinheit der Steuer zum Durchbruch zu verhelfen, nicht nur nicht zuträglich, sondern abträglich. Sie fördern das für einen Rechtsstaat absolut unerträgliche Phänomen, dass sich der durchtriebene und organisierte Defraudant seiner Steuerpflicht und damit seines Beitrags an die allgemeinen Lasten problemlos entzieht, während der kleine Steuerpflichtige beim geringsten Vergehen im staatlichen Kontrollapparat hängen bleibt und zur Verantwortung gezogen wird. Oder, wie es der Volksmund ausdrückt: Die Kleinen hängt man, die Grossen lässt man laufen.

Es bleibt zu hoffen (allerdings ist die Hoffnung nicht gross), dass die schweizerischen Verantwortlichen für die Verhandlungen mit der EU wenigstens in ihrem eigenen Land einhellig unterstützt werden, wenn sie für eine global wirksame, rechtsstaatlich einwandfreie und praktikable Kooperation hinsichtlich der EU-Zinsenbesteuerung eintreten.

Der Zahlstellenbericht müsste auf jeden Fall zur Pflichtlektüre für jeden erklärt werden, der sich zum Verhältnis Schweiz/EU im Zusammenhang mit Steuerdefraudation äussern will.