MARTIN JAU / THOMAS JAUSSI

Steuersicherungssysteme – Ein Vergleich zwischen dem geplanten EU-Zinsenbesteuerungsmodell und der schweizerischen Verrechnungssteuer

Inhaltsverzeichnis:

1 **Einleitung**

2 **Terminologie**
2.1 Einleitende Ausführungen
2.2 Quellensteuer
2.2.1 Allgemeine Ausführungen
2.2.2 Quellensteuer nach Schuldnerprinzip
2.2.3 Quellensteuer nach Zahlstellenprinzip
2.3 Abgeltungswirkung
2.3.1 Quellensteuer mit Abgeltungswirkung
2.3.2 Quellensteuer ohne Abgeltungswirkung
2.4 System des Informationsaustausches
2.5 Verwendete Begriffe

3 **Beschreibung der EU-Zinsenbesteuerung**
3.1 Modellentwicklung
3.2 Das Konzept der EU-Zinsenbesteuerung
3.3 Persönlicher Anwendungsbereich
3.3.1 Die pflichtige Zahlstelle
3.3.2 Der Leistungsempfänger
3.3.3 Grenzüberschreitende Transaktion als Voraussetzung
3.3.4 Keine Unterscheidung zwischen Privatvermögen und Geschäftsvermögen
3.4 Sachlicher Anwendungsbereich
3.4.1 Zinsdefinition
3.4.2 Herkunft der Zinse
3.4.3 Ausnahme: Freistellung von bestimmten Anleihenszinsen
3.5 Örtlicher Anwendungsbereich
3.6 Wirkungskreis des geplanten EU-Zinsenbesteuerungsmodells
3.7 Zusammenfassung

4 **Die schweizerische Verrechnungssteuer auf Kapitalerträgen**
4.1 Beschreibung
4.2 Zweck der Verrechnungssteuer
4.3 Qualifikation der Verrechnungssteuer auf Kapitalerträgen
4.4 Der Wirkungskreis der Verrechnungssteuer

5 **Schuldner- versus Zahlstellenprinzip**
5.1 Bestimmung der steuerlichen Anknüpfung
5.2 Schuldnerqualität versus Zahlstellenfunktion
5.3 Die Auslagerbarkeit der Zahlstelle im Besonderen
5.4 Identifikations- und Dokumentationspflichten
5.5 Gründe für das Zahlstellenprinzip
6 **Steuerabzug versus Informationsaustausch**
6.1 Allgemeine Ausführungen
6.2 Auswirkungen bei Anwendung eines Koexistenzmodells
7 **Lücken im EU-System**
8 **Druck auf die Schweiz**
8.1 Allgemeine Situation
8.2 Divergenz zwischen EU-System und Verrechnungssteuer
9. **Die «schweizerische Zahlstellensteuer»**
9.1 Keine Lösung der Lückenproblematik im Rahmen der Verrechnungssteuer
9.2 Einführung einer schweizerischen Zahlstellensteuer durch Bundesgesetz
9.3 Einführung einer schweizerischen Zahlstellensteuer durch einen Staatsvertrag
9.4 Auswirkungen einer allfälligen schweizerischen Zahlstellensteuer
9.4.1 Bei den schweizerischen Banken
9.4.2 Bei den Anlegern
9.4.3 Bei den Behörden
10 **Zusammenfassung und Ausblick**

1. Einleitung

Eine Folge des Globalisierungsprozesses und insbesondere der Liberalisierung der Finanzmärkte ist, dass das Kapital geographisch mobil geworden ist. Zudem ermöglichen moderne Kommunikationstechnologien den leichten Zugang zu ausländischen Finanzmärkten. Und schliesslich werden vom innovativen Finanzsektor ständig neue und noch komplexere Finanzinstrumente angeboten, welche aus steuerlicher Sicht sowohl bei der Bestimmung der Anknüpfung für die Besteuerung als auch bei der Festlegung des steuerbaren Einkommens Schwierigkeiten bieten[1]. Diese Entwicklungen sind mitverantwortlich dafür, dass viele Staaten mit sinkenden Steuereinnahmen auf Einkommen aus Vermögen konfrontiert sind[2] und deshalb das Problem der Steuerflucht ernsthaft und vor allem nicht nur national[3], sondern vermehrt auch international angehen.

1 Vgl. MARC RIHS, EU-Zinsbesteuerung – Auswirkungen auf die Schweiz, Swiss Papers on European Integration 29/2001, S. 9 f.
2 Vgl. JACQUES DE WATTEVILLE, Das Schweizer Bankgeheimnis angesichts der jüngsten internationalen Entwicklungen, namentlich in der OECD und der EU, in: Die Volkswirtschaft, Nr. 7/2000, S. 44 f.
3 Als nationale Massnahmen können z.B. die verschiedenen CFC-Regulations oder das sog. Qualified Intermediary-Agreement des amerikanischen Fiskus genannt werden.

Ein Beispiel für diese politische Tendenz ist auch die geplante Zinsenbesteuerung der EU[4]: Am 4. Juni 1998 hat die Europäische Kommission den Entwurf einer «Richtlinie des Rates zur Gewährleistung eines Minimums an effektiver Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft» vom 20. Mai 1998 vorgelegt[5]. Art. 1 dieses Entwurfes umschreibt als Zielsetzung: «Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Massnahmen, um ein Minimum an effektiver Besteuerung der Zinszahlungen an natürliche Personen zu gewährleisten, die ihren steuerlichen Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen haben, in dem die Zahlung durch eine Zahlstelle erfolgt.» Dieser Zweck der Sicherstellung der effektiven Besteuerung von Zinseinkünften sollte gemäss diesem Richtlinienentwurf dadurch erreicht werden, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet worden wären, synchron und inhaltlich übereinstimmend entweder ein «System der Information» oder ein «System der Quellensteuer»[6] einzuführen[7,8].

Am Europäischen Gipfel von Santa Maria da Feira haben sich die EU-Mitgliedstaaten am 19./20. Juli 2000 darauf geeinigt, dass neu die «Erteilung von Auskünften», das heisst der automatische Austausch von Informationen über Zinszahlungen zwischen Steuerbehörden, das Endziel der EU «im Einklang mit internationalen Entwicklungen» darstellt[9]. Gestützt auf diesen Entscheid hat die Kommission einen neuen Richtlinienentwurf ausgearbeitet[10]. Dieser sieht für eine Übergangsphase von sieben Jahren nach Inkrafttreten der definitiven Richtlinie weiterhin die

4 Diese Zinsenbesteuerung ist Teil eines Massnahmepaketes zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbes in der EU; neben der geplanten Zinsenbesteuerung gehören dazu auch ein Verhaltenskodex zur Unternehmensbesteuerung sowie eine Richtlinie für Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen. Ebenfalls aktiv im «Kampf gegen die Steuerflucht» ist die OECD; zu nennen sind u.a. der OECD-Report 1998: «Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue» und die Schaffung des «Forum on harmful tax competition» durch die OECD sowie der OECD-Report 2000: «Improving Access to Bank Information for Tax Purposes».
5 Abl. C212 vom 8. Juli 1998, nachfolgend *Monti-Richtlinienentwurf.*
6 Zur Terminologie: Vgl. nachfolgende Ziff. 2.
7 Vgl. PETER BÖCKLI, Zahlstellensteuer, Konzept und Probleme der geplanten EU-Zinsabzugsteuer aus Schweizer Sicht, in: Archiv für schweizerisches Abgaberecht (ASA), Bd. 68, S. 531.
8 Für diese Wahlmöglichkeit, welche von der EU selbst als «Kompromisslösung» bezeichnet wird, hat sich der Ausdruck «Koexistenzmodell» durchgesetzt.
9 Vgl. Anlage IV zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Santa Maria da Feira vom 19./20. Juni 2000; Pressemitteilung Nr. 200/1/00, 19. Juni 2000, Website des Rates der EU (http://ue.eu.int).
10 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Gewährleistung einer effektiven Besteuerung von Zinserträgen innerhalb der Gemeinschaft vom 18. Juli 2001, KOM (2001) 400 endgültig, 2001/0164 (CNS), nachfolgend *Richtlinienentwurf.*

Optionsmöglichkeit vor, eine «Quellensteuer» zu erheben; nach Ablauf dieser Periode soll nur noch das System der Information Anwendung finden.

Das von der EU geplante Steuersicherungskonzept im Bereich von Zinszahlungen wirft eine grosse Zahl von Fragen auf. Hievon ist auch die Schweiz unmittelbar betroffen: Die EU will nämlich sowohl die so genannten «assoziierten und abhängigen Gebiete» von EU-Mitgliedstaaten als auch gewisse Drittstaaten, darunter die Schweiz, in ihr System einbinden. Durch die Stellung der Schweiz als bedeutender Handelspartner der EU-Mitgliedstaaten sowie als internationaler Banken- und Finanzplatz, welcher zudem ein Bankgeheimnis kennt, zusätzlich verstärkt durch die geographische Lage, erhöht sich das Interesse der EU an einer Einbindung der Schweiz in ihr Modell.

Aus diesen Gründen wird nachfolgend das von der EU geplante «System der antizipierten Repression der Steuerhinterziehung vom Vermögensertrag»[11] dargestellt, analysiert und der schweizerischen Verrechnungssteuer gegenübergestellt. Desgleichen wird ein kurzer Überblick über die Situation der Schweiz gegenüber der EU sowie eine Beschreibung der möglichen «schweizerischen Zahlstellensteuer», verstanden als - von der EU geforderte - gleichwertige Massnahme zum EU-System, gegeben.

2. Terminologie[12]

2.1 Einleitende Ausführungen

Grundsätzlich haben die Staaten zwei Systeme zur Sicherstellung der Besteuerung von Erträgen aus beweglichem Kapitalvermögen[13] entwickelt, nämlich das System der Quellensteuer und das System der Informationspflicht resp. ein Meldesystem[14, 15]. Beide Grundsysteme kön-

11 BÖCKLI, S. 532.

12 Quelle: «Technische Machbarkeitsstudie einer Zahlstellensteuer» des Eidg. Finanzdepartements vom 31. Januar 2001 (nachfolgend *Machbarkeitsstudie*), Anhang D.

13 Vorliegend werden nur Steuersicherungssysteme betrachtet, welche Kapitalerträge zum Gegenstand haben. Eine Ausdehnung z.B. auf Quellensteuern auf Arbeitseinkommen oder auf Versicherungsleistungen würde den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen.

14 Vgl. RIHS, S. 23 f.

15 Die sog. CFC-Rules resp. die sog. Hinzurechnungsbesteuerung, welche als innerstaatliche Massnahmen darauf abzielen, den Zugriff des Fiskus auf Erträge ausländischer Gesellschaften zu erlauben, ohne dass eine missbräuchliche Gestaltung nachgewiesen werden muss, gelten nicht als eigentliches Steuersicherungssystem.

nen in verschiedenen Ausgestaltungen bestehen und sowohl allein als auch kombiniert eingesetzt werden[16].

2.2 Quellensteuer

2.2.1 Allgemeine Ausführungen

Der Begriff «Quellensteuer» bezeichnet eine Besteuerungsmethode, deren Besonderheit darin besteht, dass eine steuerbare Leistung nicht beim Leistungsempfänger (Gläubiger), sondern beim Schuldner[17] oder dem Vermittler[18] der Leistung erfasst wird, obschon die Steuerbelastung letztlich beim Empfänger eintreten soll. Von Quellensteuer spricht man somit letztlich da, wo ein Steuergesetz den Schuldner oder den Vermittler einer steuerbaren Leistung verpflichtet, auf dieser Leistung eine Steuer zu entrichten und die Steuer durch Kürzung der Leistung auf ihren Empfänger, den Steuerdestinatär, zu überwälzen; eine Quellensteuer hat somit zur Folge, dass vom steuerpflichtigen Schuldner oder vom steuerpflichtigen Vermittler stets nur noch der um die Steuer verminderte Leistungsbetrag weiter gereicht werden darf[19].

2.2.2 Quellensteuer nach Schuldnerprinzip

Das Schuldnerprinzip bewirkt, dass die Quellensteuer beim (zivilrechtlichen) Schuldner der steuerbaren Leistung erhoben wird; dieser ist Steuerpflichtiger.

Gemäss BÖCKLI zeichnet sich eine Quellensteuer dadurch aus, «dass eine bestimmte Leistung (Zins, Dividende, Lizenzgebühr, Lohn) um einen Prozentsatz direkt beim ursprünglichen Schuldner gekürzt wird, so

16 Als Beispiel diene die Verrechnungssteuer: Art. 1 Abs. 1 VStG hält fest, dass - wo es das Gesetz vorsieht - anstelle der Steuerentrichtung die Meldung der steuerbaren Leistung tritt. Aus Art. 20 VStG folgt, dass die Verrechnungssteuer auf Kapitalerträgen vom Leistungsschuldner grundsätzlich in Abzug gebracht werden muss; ausnahmsweise kann die Steuerpflicht beim Vorliegen von bestimmten Voraussetzungen (vgl. Art. 24 ff. VStV) dadurch erfüllt werden, dass der Leistungsschuldner der Eidg. Steuerverwaltung eine Meldung über die Entrichtung der steuerbaren Leistung macht. Bei der Verrechnungssteuer auf Versicherungsleistungen ist dagegen gerade das Gegenteil der Fall: Die Steuerpflicht wird grundsätzlich durch Meldung und nur ausnahmsweise durch Abzug an der Quelle erfüllt (vgl. Art. 19 VStG). Und bei Lotteriegewinnen ist die Verrechnungssteuerpflicht ausschliesslich durch Steuerabzug zu entrichten.

17 Vgl. nachfolgende Ziff. 2.2.2.

18 Vgl. nachfolgende Ziff. 2.2.3: Unter Vermittler wird nachfolgend die Zahlstelle verstanden.

19 Vgl. W. ROBERT PFUND, Die eidg. Steuern, Zölle und Abgaben, Bd. 5: Verrechnungssteuer, I. Teil, Basel 1971, S. 28, Rz. 12 f. zu VStG Einl.; CONRAD STOCKAR, Übersicht und Fallbeispiele zu den Stempelabgaben und zur Verrechnungssteuer, akt. 3. Aufl., Basel/Therwil 2000, S. 50.

dass in der weiteren Kette von Zahlungsvorgängen, falls Zwischenglieder eingeschaltet werden, stets der gekürzte Betrag weiter gereicht wird»[20]. Gemäss dieser Definition qualifiziert folglich nur eine Quellensteuer nach Schuldnerprinzip als Quellensteuer; der Steuerabzug beim Schuldner ist für das Vorliegen einer Quellensteuer begriffsnotwendig.

Typisches Beispiel für eine Quellensteuer nach Schuldnerprinzip ist die schweizerische Verrechnungssteuer[21].

2.2.3 Quellensteuer nach Zahlstellenprinzip

Das Zahlstellenprinzip besagt, dass die Quellensteuer bei der Stelle erhoben wird, welche dem Leistungsempfänger die steuerbare Leistung auszahlt; die Zahlstelle ist Steuerpflichtige. Bei der Zahlstelle kann es sich unter Umständen um den Leistungsschuldner selber handeln; Steuerpflichtige kann jedoch in einer Kette von Zahlungsvorgängen je nach Zahlstellendefinition jede zwischen dem Schuldner und dem Endempfänger der Leistung gelagerte Zahlstelle sein.

Als Beispiel für eine Quellensteuer nach Zahlstellenprinzip kann die EU-Zinsenbesteuerung dienen[22].

2.3 Abgeltungswirkung

Eine Quellensteuer kann – ungeachtet ob sie dem Schuldner- oder dem Zahlstellenprinzip folgt – mit oder ohne Abgeltungswirkung ausgestaltet sein.

2.3.1 Quellensteuer mit Abgeltungswirkung

Mit der Erhebung der Quellensteuer auf der steuerbaren Leistung wird die Einkommenssteuer auf dieser Leistung (und allenfalls die Vermögenssteuer auf dem die steuerbare Leistung abwerfenden Vermögensbestandteil) bzw. bei juristischen Personen die Gewinnsteuer abgegolten. Die Quellensteuerbelastung ist eine definitive; folglich muss die von der Quellensteuer erfasste Leistung vom Leistungsempfänger nicht mehr als Einkommen deklariert und versteuert werden. Die Quellensteuer hat somit primär nicht Sicherungsfunktion, sondern qualifiziert grundsätzlich als ordentliche Einkommenssteuer (und allenfalls Vermögenssteuer) oder Gewinnsteuer.

20 BÖCKLI, S. 531 f. Auf eine dogmatische Auseinandersetzung mit den Begriffen «echte» und «unechte» Quellensteuer wird vorliegend verzichtet.

21 Dies ergibt sich ausdrücklich aus Art. 10 Abs. 1 VStG, welcher bestimmt, dass der Schuldner der steuerbaren Leistung steuerpflichtig ist; vgl. auch nachfolgende Ziff. 4.

22 Vgl. Art. 4 Abs. 1 und Art. 11 *Richtlinienentwurf* sowie nachfolgende Fussnote 24.

2.3.2 Quellensteuer ohne Abgeltungswirkung

Die auf der steuerbaren Leistung erhobene Quellensteuer stellt eine Vorauszahlung auf die Einkommenssteuer dar und ändert somit nichts daran, dass die von der Quellensteuer erfasste Leistung zum steuerbaren Einkommen (und allenfalls das die steuerbare Leistung generierende Vermögen zum steuerbaren Vermögen) gehört. Der Leistungsempfänger ist deshalb verpflichtet, die von der Quellensteuer erfasste Leistung als Einkommen zu deklarieren. Die Quellensteuer dient somit primär der Sicherung der Einkommenssteuer (und allenfalls der Vermögenssteuer) bzw. der Gewinnsteuer bei juristischen Personen, weshalb im Fall der ordentlichen Deklaration der steuerbaren Leistung ein Rückerstattungs- oder Anrechnungsverfahren für die an der Quelle erhobene Steuer notwendig ist, um eine doppelte Besteuerung derselben Leistung zu vermeiden[23].

2.4 System des Informationsaustausches / Meldeverfahren

Das System des Informationsaustausches besagt, dass auf der steuerbaren Leistung keine Quellensteuer in Abzug gebracht wird, sondern dass die Ausrichtung der steuerbaren Leistung an den Leistungsempfänger vom Schuldner oder von der Zahlstelle (Schuldner- oder Zahlstellenprinzip) in Form einer Erklärung oder Kontrollmitteilung an die zuständige Steuerbehörde gemeldet wird. Dadurch wird sichergestellt, dass die steuerbare Leistung sowie allenfalls der dieser Leistung zugrunde liegende Vermögensbestandteil der ordentlichen Besteuerung zugeführt werden können. Ein Informationssystem stellt somit immer ein reines Sicherungsmittel dar.

2.5 Verwendete Begriffe

Nachfolgend wird unter Quellensteuer nur eine Quellensteuer nach Schuldnerprinzip verstanden. Für die Abzugssteuer resp. ein Meldesystem nach Zahlstellenprinzip, wie sie die EU einführen will, wird dagegen der Ausdruck «Zahlstellensteuer» verwendet[24].

23 Die Quellensteuer ist somit zwar grundsätzlich Sicherungsmittel für die Einkommenssteuer; zugleich kommt ihr aber auch die Funktion als Defraudantensteuer zu (vgl. STOCKAR, S. 51 sowie nachfolgende Ziff. 4.2).

24 Die EU spricht dagegen ausdrücklich von Quellensteuer; vgl. z.B. Art. 11 *Richtlinienentwurf*, welcher den Titel «Quellensteuer» trägt. Gemäss BÖCKLI geht diese Bezeichnung auf eine (falsche) deutsche Übersetzung des englischen Terminus «Withholding» zurück (BÖCKLI, S. 529 f.).

3. Beschreibung der geplanten EU-Zinsenbesteuerung

3.1 Modellentwicklung

Die geplante Zinsenbesteuerung stellt gemäss EU eine Massnahme zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbes dar[25] und soll darauf abzielen, die effektive Besteuerung von Zinserträgen, die in aller Regel in allen 15 Mitgliedstaaten der EU in das steuerbare Einkommen gebietsansässiger natürlicher Personen eingehen, sicherzustellen[26]. Hierfür ging die EU zunächst vom sog. «Koexistenzmodell» aus, d.h. sie überliess es gemäss dem *Monti-Richtlinienentwurf* ihren Mitgliedstaaten, ob diese auf Zinszahlungen, welche in den Anwendungsbereich der Zinsenbesteuerung fallen, eine Zahlstellensteuer erheben oder ob sie dem Wohnsitzstaat des Zinsempfängers eine Kontrollmitteilung übermitteln wollen. Beim Europäischen Rat von Santa Maria da Feira vom 19./20. Juni 2000 fand jedoch ein Meinungsumschwung statt: Die Mitgliedstaaten vereinbarten einstimmig, dass «die EU im Endeffekt, im Einklang mit den internationalen Entwicklungen, auf einen Informationsaustausch auf möglichst breiter Grundlage abzielen sollte»[27]. Deshalb sieht der Richtlinienentwurf vor, dass die Erhebung einer Zahlstellensteuer nur während einer siebenjährigen Übergangsperiode nach dem Inkrafttreten der definitiven Zinsenrichtlinie zulässig ist; danach müssen alle Mitgliedstaaten zwingend den – automatischen – Informationsaustausch anwenden[28]; das heisst, es sollen zwischen den Steuerbehörden automatische Kontrollmeldungen über die Zahlung von Zinsen, welche von der Richtlinie erfasst werden, ausgetauscht werden.

3.2 Das Konzept der EU Zinsbesteuerung

Eckwerte für das geplante EU-Konzept zur «effektiven Besteuerung von Zinserträgen» sind:
- Entscheid für das Zahlstellenprinzip
- Entscheid für den Informationsaustausch
- Erfassung nur von Zinszahlungen.

Vor allem der dritte Eckwert ist für die Systembestimmung von zentraler Bedeutung: Die geplante Zinsenbesteuerung soll den EU-Mitgliedstaaten die selektive Kontrolle einer ganz bestimmten Kategorie der Erträge aus beweglichem Kapitalvermögen zwecks Sicherstellung der Besteuerung als Einkommen ermöglichen; diese selektive Konzeption kann als das entscheidende Element für die geplante Zinsenbesteuerung bezeichnet werden. Die EU will nur einen ganz bestimmten Teil aus dem Gesamtbereich «steuerbare Einkommen» erfassen, nämlich:
- Nur Zinsen,
- darunter nur Zinsen, welche von einer Zahlstelle mit Sitz in der EU ausgerichtet werden,
- darunter nur Zinsen, welche an einen Empfänger mit steuerlicher Ansässigkeit in einem anderen EU-Mitgliedstaat als dem Staat, in welchem die Zahlstelle ihren Sitz hat, «fliessen»,
- und nur solche Zinsen, welche einer natürlichen Person als Endempfängerin ausgerichtet werden[29].

Ohne sich näher mit diesen Kriterien auseinander zu setzen, kann mit BÖCKLI festgestellt werden, dass die geplante EU-Zahlstellensteuer eine ausgesprochen selektive und fein gezielte Steuer ist[30]. Zugleich fällt aber auf, dass gemäss diesem «Kriterienkatalog» die Herkunft der Zinsen unbeachtlich ist: Erfasst werden sollen auch solche Zinsen, welche ihre Quelle ausserhalb der EU haben, d.h. also auch Zinsen, welche in Erfüllung der Schuld eines ausserhalb der EU ansässigen Schuldners ausgerichtet werden.

Unserer Ansicht nach stellt das geplante EU-System somit eine eigenartige Vermischung zwischen sachlich selektivem und räumlich extensivem Kontrollsystem dar.

3.3 Persönlicher Anwendungsbereich

Unter dem Titel «persönlicher Anwendungsbereich» werden vorliegend sowohl die abzugs- resp. meldepflichtige Zahlstelle als auch der Steuerdestinatär, also die Person des Zinsempfängers, behandelt.

3.3.1 Die pflichtige Zahlstelle

Art. 4 Abs. 1 *Richtlinienentwurf* definiert die Zahlstelle im Grundsatz[31] wie folgt:

25 Vgl. *Richtlinienentwurf*, Begründung, Ziff. I.1.; vgl. auch vorstehende Fussnote 4.
26 Vgl. *Richtlinienentwurf*, Erläuterung der Artikel des Richtlinienvorschlages im Einzelnen, Ziff. 1 zu Art. 1.
27 Vgl. *Richtlinienentwurf*, Begründung, Ziff. I.3.
28 Vgl. *Richtlinienentwurf*, Art. 10.
29 Vgl. BÖCKLI, S. 533 f., und *Machbarkeitsstudie*, S. 5 f.
30 Vgl. BÖCKLI, S. 534.
31 Art. 4 Abs. 2 *Richtlinienentwurf* enthält im Sinne eines Auffangtatbestandes eine Erweiterung der Zahlstellendefinition von Art. 4 Abs. 1; Art. 4 Abs. 3 *Richtlinienentwurf* behandelt die sog. Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapiere und Art. 4 Abs. 4 *Richtlinienentwurf* regelt den Fall, dass eine Zahlstelle nach Abs. 1 und eine Zahlstelle nach Abs. 2 in demselben Mitgliedstaat ansässig sind.

Für Zwecke dieser Richtlinie gilt als «Zahlstelle» jeder Wirtschaftsbeteiligte, der dem wirtschaftlichen Eigentümer Zinsen zahlt oder eine Zinszahlung zu dessen unmittelbaren Gunsten einzieht, und zwar unabhängig davon, ob er der Schuldner der den Zinsen zugrunde liegenden Forderung ist oder der vom Schuldner oder dem wirtschaftlichen Eigentümer mit der Zinszahlung oder deren Einziehung beauftragte Wirtschaftsbeteiligte.

Unter «Wirtschaftsbeteiligtem» versteht die EU «jegliche natürliche oder juristische Person, die in Ausübung ihres Berufes oder ihres Gewerbes Zinszahlungen tätigt»[32], das heisst vor allem Banken, andere Vermögensverwaltungsinstitute sowie unserer Ansicht nach auch Vermögensverwalter sowie das Vermögensverwaltungsgeschäft tätigende Personen wie Treuhänder, Anwälte oder Notare.

Grundsätzlich unterscheidet die EU danach, ob ein direktes Verhältnis Schuldner-Leistungsempfänger vorliegt oder ob eine Zinszahlung mindestens über einen Intermediär oder über eine Kette von Intermediären erfolgt. Bei Vorliegen nur einer Zahlstelle – sei dies der Schuldner selber oder ein zwischen Schuldner und Leistungsempfänger zwischengeschalteter Intermediär – knüpft die EU die Abzugs-/Meldepflicht direkt an die Auszahlungsfunktion an. Im Fall von mehrkettigen Verhältnissen hängt die Abzugs-/Meldepflicht von der Funktion ab, welche die jeweils beteiligten Intermediäre innerhalb der Kette ausüben: Damit bei Einsatz von mehreren Intermediären eine einzige Stelle als Zahlstelle identifiziert werden kann, gilt als massgebliche Zahlstelle nur der letzte Intermediär, der die Zinsen direkt an den wirtschaftlichen Eigentümer zahlt oder sie zu dessen unmittelbaren Gunsten einzieht, das heisst grundsätzlich die letzte Inkassostelle.

3.3.2 Der Leistungsempfänger

Als Leistungsempfänger, in der Terminologie der EU als «wirtschaftlicher Eigentümer» bezeichnet, gilt jede natürliche Person, die eine Zinszahlung vereinnahmt oder zu deren Gunsten eine Zinszahlung erfolgt, es sei denn, sie kann nachweisen, dass sie die Zahlung nicht für sich selbst vereinnahmt hat[33]. Somit gilt – zugunsten der Zahlstellen – die Vermutung, dass eine natürliche Person, welche Zinsen ausgerichtet erhält, grundsätzlich als Leistungsempfänger angesehen wird bzw. das Gegenteil nachzuweisen hat[34].

32 *Richtlinienentwurf,* Erläuterung der Artikel des Richtlinienvorschlages im Einzelnen, Ziff. 1 zu Art. 4.

33 Vgl. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 *Richtlinienentwurf.*

34 Trotz dieser Vermutung hat die Zahlstelle immer gewisse Identifikationspflichten zu erfüllen (vgl. nachstehende Ziff. 5.4).

Spiegelbildlich zur Zahlstellendefinition gilt eine natürliche Person in folgenden, im *Richtlinienentwurf* ausdrücklich angeführten Fällen nicht als der wirtschaftliche Eigentümer:

- Wenn sie selber als Zahlstelle handelt.
- Wenn sie im Auftrag einer juristischen Person, einer Einrichtung, deren Gewinne den allgemeinen Vorschriften der Unternehmensbesteuerung unterliegen, eines sog. Organismus für gemeinsame Anlage in Wertpapiere oder einer Einrichtung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 *Richtlinienentwurf* handelt, wobei sie in diesem Fall bestimmte Meldepflichten erfüllen muss.
- Wenn sie im Auftrag einer anderen natürlichen Person handelt, welche der tatsächliche Zinsempfänger ist, wobei sie dessen Identität und Wohnsitz der Zahlstelle melden muss.

3.3.3 Grenzüberschreitende Transaktion als Voraussetzung

Gemäss der Zielsetzung in Art. 1 Abs. 1 *Richtlinienentwurf* sollen von der geplanten Zinsenbesteuerung nur Zinserträge erfasst werden, welche natürliche Personen erzielen, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind als die Zahlstelle. Die EU beschränkt ihr System somit auf grenzüberschreitende Zinszahlungen an natürliche Personen[35]. Der Leistungsempfänger muss somit kumulativ

- eine natürliche Person sein,
- der wirtschaftliche Eigentümer sein, das heisst die Zinszahlung für sich selbst einnehmen,
- und in einem anderen EU-Mitgliedstaat ansässig sein als die abzugs-/meldepflichtige Zahlstelle.

Das grenzüberschreitende Verhältnis zwischen Steuerdestinatär und abzugs-/meldepflichtiger Zahlstelle ist somit konstitutiv für die Anwendung der Zinsenbesteuerung: Zinszahlungen unterliegen nur dann der Abzugs- resp. Meldepflicht, wenn sie über die Grenze fliessen.

Dieses selektive System führt offensichtlich dazu, dass die Zahlstellen einer erheblichen Identifikationspflicht – und als Folge davon einer nicht zu unterschätzenden Dokumentationspflicht – unterworfen werden: Art. 3 *Richtlinienentwurf* statuiert deshalb Mindestanforderungen hinsichtlich der Feststellung der Identität und des Wohnsitzes des wirtschaftlichen Eigentümers durch die Zahlstellen[36].

35 *Richtlinienentwurf,* Erläuterung der Artikel des Richtlinienvorschlages im Einzelnen, Ziff. 1 zu Art. 1.

36 Vgl. auch nachfolgende Ziff. 5.4.

3.3.4 Keine Unterscheidung zwischen Privatvermögen und Geschäftsvermögen
Die EU macht keine Unterscheidung, ob die Zinsen Einkommen aus dem Geschäftsvermögen oder aus dem Privatvermögen darstellen. Die selektive Kontrolle des geplanten Systems beruht vielmehr auf der Unterscheidung zwischen «natürlichen - nicht natürlichen Personen» als Endempfänger[37] sowie auf den verschiedenen Ansässigkeiten von relevanter Zahlstelle und Empfänger. Erhält somit ein Unternehmen, welches zwar nicht eine juristische Person ist, jedoch im Mitgliedstaat, wo es ansässig ist, der Unternehmensbesteuerung unterworfen ist, eine Zinszahlung, so sind die Zinsen nicht der EU-Zinsenbesteuerung unterworfen, weil keine natürliche Person der tatsächliche Endempfänger ist. Konkret heisst das somit, dass im geplanten EU-Modell die Erfassung von Zinserträgen im Geschäftsvermögensbereich davon abhängt, ob Personengesamtheiten nach dem Steuerrecht ihres Ansässigkeitsstaates als Steuersubjekt qualifizieren oder nicht. Je nach nationalem Steuerrecht werden somit die Zinszahlungen im Geschäftsvermögensbereich unterschiedlich behandelt[38]. Eine analoge Behandlung erfahren unserer Ansicht nach auch andere Personengesamtheiten ohne juristische Persönlichkeit wie z.B. Erbengemeinschaften.

3.4 Sachlicher Anwendungsbereich

3.4.1 Zinsdefinition
Die EU will nur Zinsen erfassen; alle anderen Arten von Erträgen aus beweglichem Kapitalvermögen, insbesondere Beteiligungserträge, fallen nicht unter den sachlichen Anwendungsbereich[39].

Art. 6 *Richtlinienentwurf* definiert, was für das geplante EU-System als «Zins» anzusehen ist. Hierfür übernimmt die EU zunächst die Definition von Zinsen gemäss Art. 11 Abs. 3 des Musterabkommens der OECD, wonach der Begriff «Zinsen» Einkünfte aus Forderungen aller Art bedeutet, auch wenn die Forderungen durch Pfandrechte an Grundstücken gesichert oder mit einer Beteiligung am Gewinn des Schuldners ausgestattet sind, und insbesondere Einkünfte aus öffentlichen Anleihen und aus Obligationen, einschliesslich der damit verbundenen Aufgelder und der Gewinne aus Losanleihen. Eindeutig erfasst werden somit Zinsen aus Bareinlagen, Barsicherheiten, aus allen Arten von Unternehmens- und Staatsan-

37 Vgl. ***Machbarkeitsstudie,*** S. 9, sowie *Richtlinienentwurf,* Erläuterung der Artikel des Richtlinienvorschlages im Einzelnen, Ziff. 1 zu Art. 2.
38 Mithin obliegt die Abklärung, ob eine Personengemeinschaft in ihrem Ansässigkeitsstaat als Steuersubjekt qualifiziert, der pflichtigen Zahlstelle.
39 Vgl. vorstehende Ziff. 3.2.

leihen, Schuldverschreibungen und ähnlichen umlauffähigen Titeln[40]. Als Zinsen qualifizieren des Weiteren grundsätzlich die bei Verkauf, Rückzahlung oder Einlösung von überwiegend einmal verzinslichen Obligationen sowie von partiarisch ausgestalten Forderungen erzielten Erträge.

Was die Zinsausrichtung durch Anlagefonds und ähnliche Vehikel zur kollektiven Vermögensanlage angeht, enthält Art. 6 *Richtlinienentwurf* eine komplexe Regelung, welche vor allem Ausdruck dafür ist, dass es sich bei der EU-Zinsenbesteuerung um einen politischen Kompromiss zwischen 15 Mitgliedstaaten handelt[41]: Ob ein Zinsertrag vorliegt, hängt von verschiedenen Faktoren ab und bedingt komplizierte Entscheidverfahren. Diese komplexe Regelung ist vor allem deshalb nötig, weil die EU ja nur Zinsen erfassen will, die Ausschüttungen von Anlagefonds jedoch je nach Anlagestrategie und Portefeuillezusammensetzung verschiedenste Elemente von Erträgen beweglichen Kapitalvermögens sowie Kapitalgewinne enthalten können[42].

Schliesslich ist festzuhalten, dass Verzugszinsen ausdrücklich vom sachlichen Anwendungsbereich ausgeschlossen sind.

An dieser Stelle ist nach dem Gesagten festzustellen, dass die selektive Konzeption des geplanten EU-Modells nur soweit über die Zinsdefinition vorgenommen wird, als andere Kapitalerträge als Zinsen, also vor allem Dividenden, nicht in den sachlichen Anwendungsbereich fallen. Ansonsten erfolgt die selektive Kontrolle durch die Beschreibung von pflichtiger Zahlstelle und Endempfänger[43]. Der sachliche Anwendungsbereich beschreibt «Zinsen» umfassend[44]; die Einschränkungen erfolgen im persönlichen Anwendungsbereich. Beispielsweise fallen Zinsen aus Privatdarlehen offensichtlich unter den sachlichen Anwendungsbereich der EU-Zinsenbesteuerung. Eine Kontrollmeldung oder ein Steuerabzug fällt jedoch bei direkter Auszahlung durch einen privaten Darlehensnehmer an den in einem anderen EU-Mitgliedstaat wohn-

40 Vgl. *Richtlinienentwurf,* Erläuterung der Artikel des Richtlinienvorschlages im Einzelnen, Ziff. 1 Bst. a zu Art. 6.
41 Die «normalen» Zinsen werden in Art. 6 Abs. 1 Bst. a und b *Richtlinienentwurf* definiert, während Art. 6 Abs. 1 Bst. c und d sowie Abs. 2–8 *Richtlinienentwurf* die Erträge von Vehikel zur kollektiven Vermögensanlage zum Gegenstand haben.
42 Im Gegensatz zum EU-Modell erfasst die Verrechnungssteuer grundsätzlich sämtliche Erträge beweglichen Kapitalvermögens, weshalb für Anlagefonds keine Unterscheidung in Zins- und andere Kapitalerträge notwendig ist. Das VStG kennt jedoch bei Anlagefonds die Unterscheidung in Kapitalerträge aus beweglichem Vermögen und in Erträge aus direktem Grundbesitz sowie in Kapitalgewinne einerseits (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. b VStG) und - im Rahmen des sog. Affidavit-Verfahrens - in Kapitalerträge aus inländischer und ausländischer Quelle andererseits (vgl. Art. 34 VStV).
43 Vgl. vorstehende Ziff. 3.3.
44 Vgl. aber nachstehende Ziff. 3.4.3.

haften Darlehensgeber dahin, weil der Darlehensnehmer die Zinsen nicht «in Ausübung seines Berufes oder seines Gewerbes»[45] ausrichtet und mithin nicht als Zahlstelle qualifiziert[46].

3.4.2 Herkunft der Zinsen

Die Quelle der Zinsen, das heisst die Ansässigkeit des zivilrechtlichen Schuldners der steuerbaren bzw. meldepflichtigen Leistung sowie des dieser Leistung zugrundeliegenden Rechtsverhältnisses, ist für die Zinsdefinition unbeachtlich. Der Schuldner spielt im geplanten EU-Zinsenmodell nur eine Rolle, wenn er zugleich die abzugs- oder meldepflichtige Zahlstelle ist.

3.4.3 Ausnahme: Freistellung von bestimmten Anleihenszinsen

Art. 15 Richtlinienentwurf enthält eine – als «Grandfathering» bezeichnete – Ausnahme für in- und ausländische Anleihen sowie für andere umlauffähige Schuldtitel: Während der siebenjährigen Übergangsperiode ab Inkrafttreten der definitiven Richtlinie fallen Zinsen aus solchen Titeln nicht unter die Zinsenbesteuerung, sofern die Titel vor dem 1. März 2001 begeben worden sind oder der Emissionsprospekt vor diesem Datum durch die zuständigen Behörden genehmigt worden ist. Des Weiteren ist für die Freistellung noch zu untersuchen, ob innerhalb eines bestimmten Zeitraumes Folgeemissionen ausgegeben worden sind, wobei je nachdem, ob der Emittent von Folgeemissionen die öffentliche Hand oder ein Privater ist, eine unterschiedliche Behandlung der gesamten Anleihe erfolgt.

Diese für sieben Jahre gültige Freistellung von Anleihenszinsen lässt sich sachlich nicht rechtfertigen, sondern ist als politische Konzession an Grossbritannien und den Eurobond-Markt in London zu verstehen. Wirtschaftlich bedeutet dies, dass das EU-Zinsmodell für die siebenjährige Übergangszeit faktisch wirkungslos ist, weil Obligationenzinsen die wichtigste Zinsart darstellen und die privaten Anleger auf dem Markt genügend Alternativen haben, in freigestellte Obligationen zu investieren.

45 Vgl. vorstehende Ziff. 3.3.1.

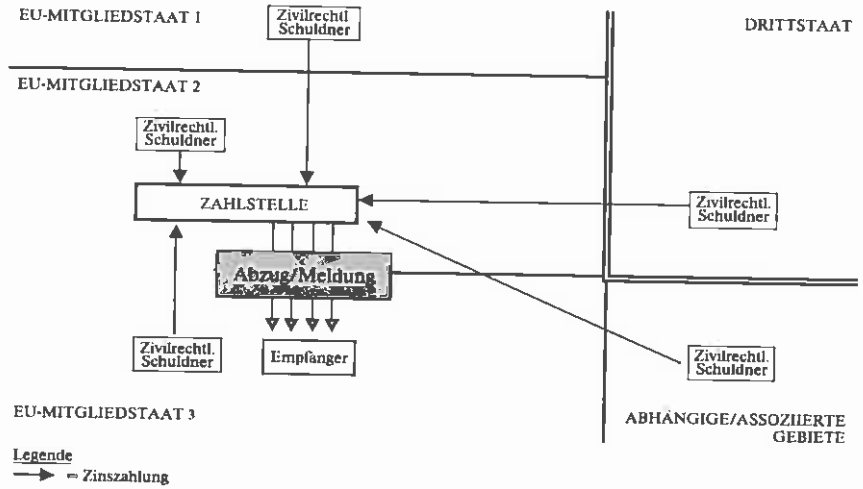
46 Es wird interessant sein zu sehen, ob solche Privatdarlehenszinsen unter das EU-Modell fallen werden und – falls ja – ob auch tatsächlich ein Abzug resp. eine Meldung stattfinden wird, wenn die Zinszahlungen über eine Zahlstelle im Sinne von Art. 4 Abs. 1 *Richtlinienentwurf* getätigt werden. Auch in diesem Fall liegt nämlich eine grundsätzlich dem EU-Modell unterliegende Zinszahlung vor, welche durch eine pflichtige Zahlstelle getätigt wird. Sollten solche Einzeldarlehenszinse effektiv erfasst werden, entsteht für die Zahlstellen ein enormer zusätzlicher Aufwand (desgleichen wird ein enormer Aufwand entstehen, wenn tatsächlich die Zinsen von grundpfändlich gesicherten Darlehen erfasst werden sollen).

3.5 Örtlicher Anwendungsbereich

Der räumliche Anwendungsbereich der geplanten Zinsenbesteuerung soll sich auf das Gebiet erstrecken, auf das der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gemäss seinem Art. 299 Anwendung findet[47]. Erfasst werden somit Zinszahlungen innerhalb der Gemeinschaft, was bedeutet, dass sowohl die pflichtige Zahlstelle als auch die natürliche Person, welche Endempfängerin ist, im Gemeinschaftsgebiet (aber in verschiedenen Mitgliedstaaten) ansässig sein müssen. Nicht in den geographischen Anwendungsbereich fallen somit die so genannten «abhängigen und assoziierten Gebiete» von EU-Mitgliedstaaten; darunter fallen so bekannte Finanzzentren wie die Channel Islands Jersey und Guernsey, die Isle of Man sowie Gebiete in der Karibik. Wird eine dem EU-Modell unterliegende Zinszahlung über die Zahlstelle mit Ansässigkeit in einem solchen assoziierten oder abhängigen Gebiet an eine in der EU wohnhafte natürliche Person ausgerichtet, erfolgen weder ein Abzug noch eine Kontrollmitteilung. Dasselbe gilt natürlich, wenn die massgebliche Zahlstelle in einem Drittstaat liegt.

3.6 Wirkungskreis des geplanten EU-Zinsenbesteuerungsmodells[48]

Nachfolgende Grafik zeigt den Wirkungskreis des EU-Modells schematisch auf.



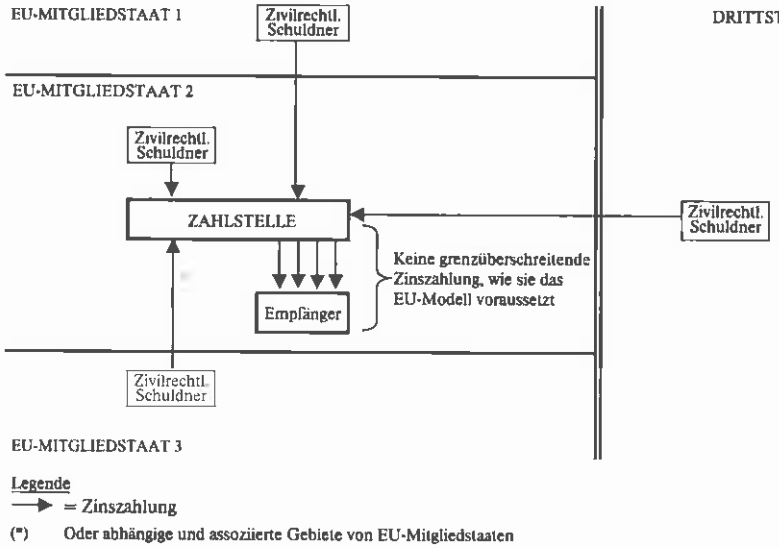
47 Vgl. Art. 7 *Richtlinienentwurf.*

48 Vgl. *Machbarkeitsstudie*, S. 7.

Die EU-Zinsenbesteuerung kommt in den dargestellten Konstellationen zur Anwendung, weil die abzugs-/meldepflichtige Zahlstelle in einem EU-Mitgliedstaat ansässig ist und der Zinsempfänger eine natürliche Person ist, welche in einem zweiten EU-Mitgliedstaat Wohnsitz hat, und folglich ungeachtet der Herkunft der Zinsen eine grenzüberschreitende Zinszahlung im Sinne des EU-Modells vorliegt.

Bei den nachfolgenden zwei Konstellationen kommt die EU-Zinsenbesteuerung dagegen nicht zur Anwendung:

- Bei Konstellation 1 ist die im EU-Modell relevante Zahlstelle im gleichen EU-Mitgliedstaat ansässig wie der Leistungsempfänger und folglich liegt keine grenzüberschreitende Zinszahlung im Sinne des Richtlinienentwurfes vor[49].



- Bei Konstellation 2[50] ist die massgebliche Zahlstelle ausserhalb des Hoheitsgebietes der EU ansässig und fällt somit nicht in den geografischen Anwendungsbereich der Zinsenbesteuerung bzw. unterliegt nicht der Steuerhoheit der EU oder ihrer Mitgliedstaaten.

49 Die EU lässt die innerstaatlichen Regelungen der Mitgliedstaaten über die Besteuerung von Zinserträgen unberührt (vgl. *Richtlinienentwurf*, Erläuterung der Artikel des Richtlinienvorschlages im Einzelnen, Ziff. 1 zu Art. 1).

50 Vgl. die Grafik in nachfolgender Ziff. 5.3, welche die hier beschriebene Konstellation 2 darstellt.

3.7 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann das geplante EU-Modell umschrieben werden als:

1. Während der siebenjährigen Übergangszeit nach dem Inkrafttreten der definitiven Richtlinie:
   Zahlstellensteuer,
   ohne Abgeltungswirkung,
   mit einem Steuersatz von 15 Prozent während den ersten drei Jahren und 20 Prozent während den restlichen vier Jahren der Übergangsperiode[51]
   ODER
   System des automatischen Informationsaustausches nach Zahlstellenprinzip.

2. Nach Ablauf der siebenjährigen Übergangszeit, das heisst ab dem achten Jahr nach Inkrafttreten der definitiven Richtlinie:
   System des automatischen Informationsaustausches nach Zahlstellenprinzip[52].

4 Die schweizerische Verrechnungssteuer auf Kapitalerträgen

4.1 Beschreibung

Die schweizerische Verrechnungssteuer zerfällt in drei Einzelsteuern, nämlich in eine Verrechnungssteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens, eine Verrechnungssteuer auf Lotteriegewinnen und eine Verrechnungssteuer auf Versicherungsleistungen[53]; wo es das Gesetz vorsieht, tritt anstelle der Steuerentrichtung die Meldung der steuerbaren Leistung[54].

51 Vgl. Art. 11 Abs. 1 *Richtlinienentwurf*.

52 Der Informationsaustausch erfolgt zweistufig: Die massgebliche Zahlstelle hat die gemäss *Richtlinienentwurf* zu übermittelnden Angaben der zuständigen Behörde ihres Mitgliedstaates zu übermitteln (vgl. Art. 8 *Richtlinienentwurf*) und diese Behörde übermittelt die erhaltenen Informationen wiederum der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates, in welchem der Endempfänger ansässig ist (vgl. Art. 9 Abs. 1 *Richtlinienentwurf*), wobei der Informationsinhalt zwischen den zwei Steuerbehörden identisch ist mit dem Inhalt der Meldung durch die Zahlstelle. Der Mindestinhalt der Meldungen wird in Art. 8 *Richtlinienentwurf* vorgeschrieben.

53 Vgl. Art. 1 Abs. 1 Halbsatz 1 VStG; PFUND, S. 37, Rz. 29 zu VStG Einl.

54 Vgl. Art. 1 Abs. 1 Halbsatz 2 VStG.

Art. 4 VStG[55] umschreibt den Gegenstand der Verrechnungssteuer auf Kapitalerträgen: Gemäss seinem Abs. 1 wird die Verrechnungssteuer erhoben auf Zinsen, Renten, Gewinnanteilen und sonstigen Erträgen
- der von einem Inländer ausgegebenen Obligationen, Serienschuldbriefe, Seriengülten und Schuldbuchguthaben;
- der von einem Inländer ausgegebenen Aktien, Anteile an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteile, Partizipationsscheine und Genussscheine;
- der von einem Inländer oder von einem Ausländer in Verbindung mit einem Inländer ausgegebenen Anteile an einem Anlagefonds oder an einem Vermögen ähnlicher Art;
- der Kundenguthaben bei inländischen Banken und Sparkassen.

Steuerpflichtig ist der Schuldner der steuerbaren Leistung[56]. Der Steuersatz für Kapitalerträge beträgt 35 Prozent[57]; die Steuer ist zwingend auf den Leistungsempfänger zu überwälzen[58].

Die Verrechnungssteuer qualifiziert nach dem Gesagten klarerweise als Quellensteuer nach Schuldnerprinzip.

4.2 Zweck der Verrechnungssteuer

Die Verrechnungssteuer dient zwei Zwecken: In erster Linie soll sie die in der Schweiz ansässigen Steuerpflichtigen veranlassen, ihr Vermögen und die daraus fliessenden Erträge bei den direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden korrekt zu deklarieren; es handelt sich somit bei ihr um ein «Mittel zur Förderung der Steuerehrlichkeit»[59], das heisst um ein Mittel zur Sicherung der direkten Steuern und somit um eine

55 Der Vollständigkeit halber sei auch Art. 4a VStG erwähnt, welcher den Rückkauf eigener Beteiligungsrechte regelt.
56 Vgl. Art. 10 Abs. 1 VStG; gemäss Art. 10 Abs. 2 VStG sind bei Anlagefonds die Fondsleitung bzw. – wenn sich diese im Ausland befindet – die Depotsbank oder – wenn sowohl Fondsleitung als auch Depotsbank im Ausland sind – der Inländer, der sich mit ihnen zur Ausgabe der Anteilsscheine verbunden hat, steuerpflichtig.
57 Vgl. Art. 13 Abs. 1 Bst. a VStG.
58 Vgl. Art. 14 Abs. 1 VStG.
59 Vgl. STOCKAR, S. 51.

Sicherungssteuer für inländische Steuerpflichtige[60]. Daneben stellt die Verrechnungssteuer für inländische Defraudanten sowie Ausländer eine definitive Belastung dar; Letztere können eine Rückerstattung nur verlangen, wenn ein Doppelbesteuerungsabkommen zwischen ihrem Ansässigkeitsstaat und der Schweiz diese vorsieht[61].

4.3 Qualifikation der Verrechnungssteuer auf Kapitalerträgen

Die Verrechnungssteuer ist nach dem Gesagten eine
- Quellensteuer
- nach dem Schuldnerprinzip
- und ohne Abgeltungswirkung[62].

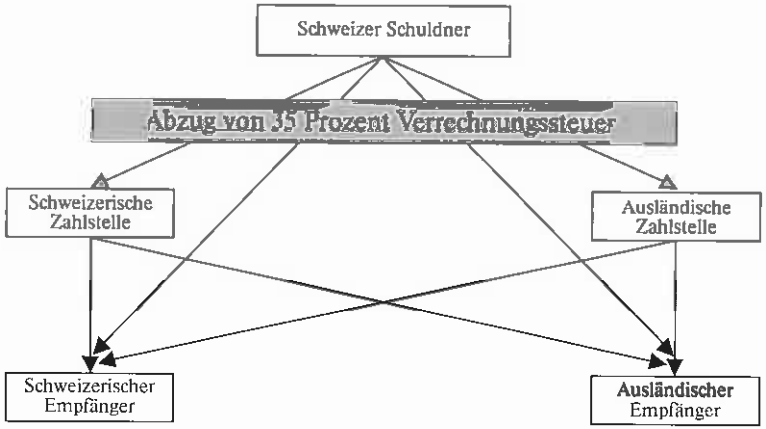
Da die Verrechnungssteuerpflicht nicht nur die Schuldnerqualität, sondern kumulativ auch noch die Inländereigenschaft des Schuldners voraussetzt[63], erfasst die Verrechnungssteuer nur Leistungen, welche aus schweizerischer Quelle fliessen; dies dafür ungeachtet der Person des Leistungsempfängers und unabhängig davon, ob die Ausrichtung der steuerbaren Leistung direkt an den Leistungsempfänger oder indirekt über eine in- oder ausländische Zahlstelle erfolgt oder nicht.

Umgekehrt folgt aus dem Schuldnerprinzip, dass die Verrechnungssteuer nie anfällt, wenn Kapitalerträge aus einer ausländischen Quelle, das heisst von einem ausländischen Schuldner, stammen[64].

4.4 Der Wirkungskreis der Verrechnungssteuer

Schematisch kann der Wirkungskreis der Verrechnungssteuer wie folgt dargestellt werden:

60 Vgl. ERNST HÖHN / ROBERT WALDBURGER, Steuerrecht, Bd. I, 9. überarbeitete und erweiterte Aufl., Bern 2001, S. 518.
61 Vgl. PFUND, S. 26 ff., Rz. 8 ff. zu VStG Einl.; STOCKAR, S. 51.
62 Vgl. HÖHN / WALDBURGER, S. 518: Die Verrechnungssteuer stellt eine Vorauszahlung an die Einkommens- bzw. Gewinnsteuer dar, welche dem steuerehrlichen Inländer mit seiner Einkommens-/Gewinnsteuer verrechnet oder ihm zurückerstattet wird (vgl. auch Art. 1 Abs. 2 VStG).
63 Vgl. STOCKAR, S. 53, sowie den klaren Gesetzeswortlaut von Art. 4 Abs. 1 VStG in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 VStG, welcher den Begriff des «Inländers» regelt.
64 Vgl. Machbarkeitsstudie, S. 11; BÖCKLI, S. 539 f.; vgl. auch nachstehende Ziff. 7.



Der Steuerabzug und die Steuerüberwälzung – durch den inländischen Schuldner – erfolgen unabhängig davon, ob
- der Leistungsempfänger in der Schweiz oder im Ausland ansässig ist;
- der Leistungsempfänger eine natürliche oder eine juristische Person ist;
- das Rechtsverhältnis dem Privat- oder dem Geschäftsvermögensbereich des Leistungsempfängers zuzuordnen ist,
- die Leistung direkt oder indirekt über eine inländische oder eine ausländische Zahlstelle an den Leistungsempfänger ausgerichtet wird.

5. Schuldner- versus Zahlstellenprinzip

5.1 Bestimmung der steuerlichen Anknüpfung

Die subjektive Steuerpflicht setzt unter anderem voraus, dass eine steuerpflichtige Person einer bestimmten Steuerhoheit zugehört, das heisst der Gebietshoheit eines Staatswesens untersteht. In der Regel wird unterschieden zwischen persönlicher Zugehörigkeit auf Grund von Wohnsitz oder qualifiziertem Aufenthalt natürlicher Personen sowie auf Grund Sitz oder tatsächlicher Verwaltung juristischer Personen im betreffenden Hoheitsgebiet, welche die unbeschränkte bzw. allgemeine Steuerpflicht auslöst, und wirtschaftlicher Zugehörigkeit auf Grund von bestimmten wirtschaftlichen Beziehungen zu einem Hoheitsgebiet, welche zu einer auf diese wirtschaftlichen Beziehungen begrenzten Besteuerung am betreffenden Ort führt[65].

65 Vgl. MAJA BAUER-BALMELLI/PHILIP ROBINSON, in: Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht I/2a, Basel 2000, S. 15 f.; HÖHN/WALDBURGER, S. 223.

Dementsprechend ist im internationalen Verhältnis nach den im Rahmen der OECD geltenden Grundsätzen das Recht zur Besteuerung der Erträge aus beweglichem Kapitalvermögen im *Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung* grundsätzlich dem Ansässigkeitsstaat des Empfängers auf Grund dessen persönlicher Zugehörigkeit zugeordnet. Durchbrochen wird diese Zuordnung durch den Vorbehalt eines Rechts des Quellenstaates zur Besteuerung von bestimmten Erträgen aus beweglichem Kapitalvermögen, namentlich Dividenden, Zinsen und unter Umständen auch Lizenzgebühren.

Die Besteuerung an der Quelle, verstanden als zivilrechtlicher Schuldner einer steuerbaren Leistung, beruht auf der Begründung einer beschränkten Steuerpflicht eines Steuersubjektes des Ansässigkeitsstaates im Quellenstaat infolge einer wirtschaftlichen Anknüpfung[66], und entspricht anerkannten internationalen Grundsätzen.

Erheben sowohl der Wohnsitzstaat als auch der Quellenstaat einen Anspruch auf die Besteuerung von Kapitalerträgen, kommt es grundsätzlich zu einer Doppelbesteuerung mit der Folge, dass grenzüberschreitende Transaktionen gegenüber rein inländischen Aktivitäten diskriminiert werden[67], es sei denn, die Kollision zwischen den zwei Steuerhoheiten werde durch bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen oder durch unilaterale Massnahmen eines oder beider Staaten vermieden.

Die Verrechnungssteuer stützt ab auf die wirtschaftliche Anknüpfung in der Schweiz als Quellenstaat.

Die EU-Zahlstellensteuer knüpft dagegen weder an der Ansässigkeit des Leistungsempfängers noch an der Quelle an, vielmehr entsteht die Notwendigkeit, eine «neue» wirtschaftliche Anknüpfung in Form der Zahlstelle zu begründen.

Diese Konstruktion einer wirtschaftlichen Anknüpfung gestützt auf die Funktion einer Zahlstelle, wie dies die EU in ihrem Zahlstellensteuermodell vorsieht, widerspricht den angeführten internationalen Grundsätzen und stellt letztlich – sofern eine Zahlstellensteuer nicht auf Empfänger fokussiert wird, welche im Zahlstellenstaat ansässig sind – einen Übergriff des Zahlstellenstaates sowohl in die Steuerhoheit des Ansässigkeitsstaates des Empfängers der steuerbaren Leistung als auch in die Steuerhoheit des Quellenstaates dar.

66 Vgl. Art. 10 Abs. 1 und 2 (für Dividenden) sowie Art. 11 Abs. 1 und 2 (für Zinsen) Musterabkommen OECD; *Machbarkeitsstudie* S. 32 f.

67 Vgl. MARGIT SCHRATZENSTALLER/HOLGER WEHNER, Zinsbesteuerung in der Europäischen Union, in: Wirtschaftsdienst 2000/XI.

Für das EU-Modell kann davon ausgegangen werden, dass – weil Zahlstellenstaat und Ansässigkeitsstaat des Zinsempfängers beide zwingend immer im EU-Hoheitsgebiet liegen müssen – der «Übergriff» des Zahlstellenstaates in die Steuerhoheit des Ansässigkeitsstaates durch die definitive EU-Richtlinie als gerechtfertigt gelten muss.

Dagegen befindet sich der Schuldnerstaat gerade nicht zwingend im EU-Hoheitsgebiet, weshalb hier ein «Übergriff» des Zahlstellenstaates in die Steuerhoheit des ausserhalb des EU-Hoheitsgebietes gelegenen Quellenstaates denkbar ist.

5.2 Schuldnerqualität versus Zahlstellenfunktion

Das Schuldnerprinzip knüpft die subjektive Steuerpflicht an die zivilrechtliche Schuldnereigenschaft, mithin eine Qualität, an, welche grundsätzlich nur ein Rechtssubjekt haben kann. Der Schuldner als Steuerpflichtiger wird durch das Steuerobjekt, das heisst die Zinseinkünfte, einfach und eindeutig definiert: Es gibt nur einen zivilrechtlichen Schuldner.

Demgegenüber knüpft das Zahlstellenprinzip an eine Funktion an, im Falle der EU an die Funktion, «Zinsen zu zahlen oder eine Zinszahlung einzuziehen»[68]. Mithin muss diese Funktion, welche die Steuerpflicht begründet, definiert werden[69].

Des Weiteren besteht zwischen dem Schuldner und dem Gläubiger als dem wirtschaftlich Berechtigten an der steuerbaren Leistung immer eine klar definierte direkte Beziehung in Form des Forderungsverhältnisses.

Beim Zahlstellenprinzip ist dies nicht der Fall, sondern es können mehrere Intermediäre zwischen Schuldner und Leistungsempfänger zwischengeschaltet sein, welche je nach Festlegung der steuerpflichtbegründenden Funktion alle als Zahlstelle qualifizieren. Aus diesem Grund ist bei einer Zahlstellensteuer neben der die Steuer- resp. Meldepflicht begründenden Funktion zusätzlich zwingend immer auch festzulegen, welche Zahlstelle innerhalb einer Kette steuerpflichtig ist.

Im Übrigen besteht beim Zahlstellenprinzip bei Vorliegen einer Zahlstellenkette natürlich die Gefahr, dass mehrere Staaten eine Zahlstellensteuer erheben und die Steuerpflicht an unterschiedliche Zahlstellenfunktionen anknüpfen: Beispielsweise erhebt Staat A eine Zahlstellensteuer und knüpft an die Funktion der ersten Zahlstelle an, welche in seinem Hoheitsgebiet liegt, während Staat B, welcher ebenfalls eine

68 Vgl. Art. 4 Abs. 1 *Richtlinienentwurf.*

69 Vgl. die anschaulichen Grafiken sowie die Ausführungen in der *Machbarkeitsstudie,* S. 19.

Zahlstellensteuer erhebt, an die Funktion der letzten, in seinem Gebiet gelegenen Zahlstelle anknüpft[70].

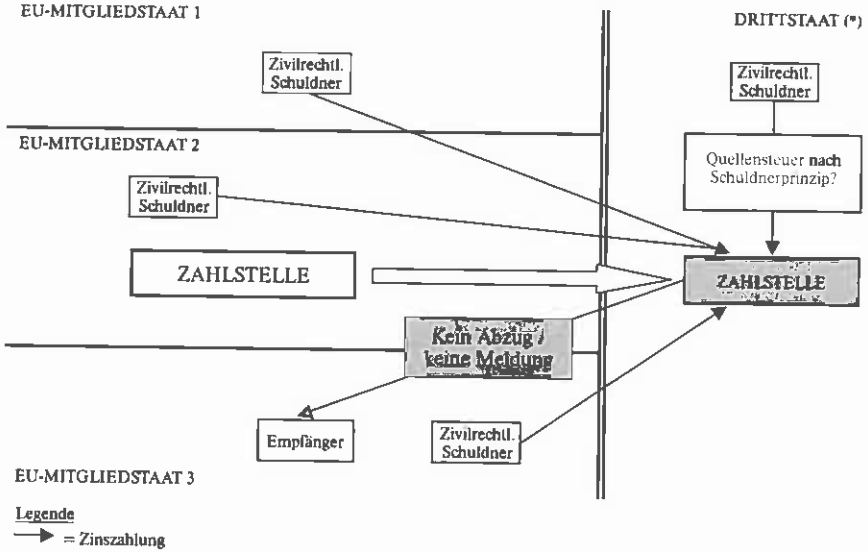
Bei konsequenter Anwendung des Schuldnerprinzipes ist eine solche «Abzugssteuerkumulation» dagegen ausgeschlossen, weil eine Besteuerungskompetenz auf Grund wirtschaftlicher Anknüpfung einzig dem Quellenstaat zustehen kann; bei diesem System existieren immer nur eine Anknüpfung im Ansässigkeits- (persönliche Zugehörigkeit) und eine Anknüpfung im Quellenstaat (wirtschaftliche Zugehörigkeit).

5.3 Die Auslagerbarkeit der Zahlstelle im Besonderen

Aus der Tatsache, dass bei einer Zahlstellensteuer die subjektive Steuerpflicht der Zahlstelle – beim Informationsaustausch die Verfahrenspflicht, Meldung zu erstatten – an eine Funktion angeknüpft wird, ergibt sich der grösste Nachteil des Zahlstellenprinzipes gegenüber dem Schuldnerprinzip: Die Zahlstellenfunktion ist einfach zu verlegen, und dadurch kann auch die pflichtige Zahlstelle einfach aus dem örtlichen Anwendungsbereich einer Zahlstellensteuer ausgelagert werden. Sofern – bezogen auf die geplante EU-Zinsenbesteuerung – die massgebliche letzte Zahlstelle in ein dem EU-Zugriff nicht zugängliches Drittland verlagert wird, entfallen der Steuerabzug bzw. die Vornahme der Kontrollmeldung.

Aus diesem Grund ist die EU gezwungen, sowohl Drittstaaten als auch die abhängigen und assoziierten Gebiete der Mitgliedstaaten in ihr Modell einzubinden, wie nachfolgende Grafik aufzeigt.

70 Das Beispiel kann ergänzt werden durch eine Quellensteuer im Schuldnerstaat. Das Aufeinandertreffen von Quellensteuer nach Schuldnerprinzip und Zahlstellensteuer stellt einen realistischen Sachverhalt dar (vgl. die Ausführungen in vorstehender Ziff. 5.1). Aus diesem Grund sieht die EU in Art. 14 *Richtlinienentwurf* ein Verfahren zur Vermeidung der Doppelbesteuerung vor.



(*) Die Verlagerung der Zahlstelle in ein abhängiges oder assoziiertes Gebit eines EU-Mitgliedstaates führt zu demselben Effekt, solange diese Gebiete nicht in das EU-Modell eingebunden worden sind.

Beim Schuldnerprinzip lässt sich dieser Auslagerungseffekt letztlich nur mit der Verlegung der Ansässigkeit des Schuldners oder mit der Abtretung der den steuerbaren Zinsen zugrundeliegenden Forderung aus dem Hoheitsgebiet des eine Quellensteuer erhebenden Staates hinaus erreichen[71].

5.4 Identifikations- und Dokumentationspflichten

Beim Schuldnerprinzip entfallen für den steuerpflichtigen (oder den meldepflichtigen) Schuldner Identifikations- und Dokumentationspflichten über den Leistungsempfänger gänzlich: Der Schuldner hat den Abzug ohne Rücksicht auf die Person des Empfängers vorzunehmen; administrativ entsteht kein Aufwand.

Das Zahlstellenprinzip ermöglicht im Gegensatz zum Schuldnerprinzip eine selektive Systemgestaltung. Die Fokussierung auf bestimmte Empfänger, wie dies z.B. die EU in ihrem Modell beabsichtigt, hat aber

71 Beide Sachverhalte führen bezogen auf die Verrechnungssteuer zum Wegfall der Verrechnungssteuerpflicht, weil in beiden Fällen die steuerlich relevante inländische Schuldnerqualität nicht mehr gegeben ist.

einen hohen Preis: Den abzugs- oder meldepflichtigen Zahlstellen wird eine «grosse transaktionelle Prüfungslast aufgebürdet»[72]. Sie müssen – da ja nur grenzüberschreitende Transaktionen an natürliche Personen erfasst werden sollen – den Wohnsitz und die Identität des Empfängers feststellen und dokumentieren. Grundsätzlich trägt auch die Zahlstelle die Abklärungspflicht dafür, dass der Empfänger der wirtschaftliche Eigentümer im Sinne von Art. 2 Abs. 1 *Richtlinienentwurf* ist: Liegen nämlich einer Zahlstelle Informationen vor, die den Schluss nahe legen, dass die natürliche Person, die eine Zinszahlung vereinnahmt oder zu deren Gunsten eine Zinszahlung erfolgt, nicht der wirtschaftliche Eigentümer ist, muss sie zunächst Mindestanforderungen zur Abklärung von Identität und Wohnsitz des wirtschaftlichen Eigentümers vornehmen, bevor sie die fragliche natürliche Person als den wirtschaftlichen Eigentümer behandeln darf[73]; dies anscheinend trotz der Vermutung in Art. 2 Abs. 1 Satz 1 *Richtlinienentwurf*[74].

Im Übrigen muss jede Zahlstelle – weil beim Zahlstellenprinzip die Zwischenschaltung von mehreren Zahlstellen möglich ist – vorfrageweise abklären, ob sie überhaupt die massgebliche letzte Zahlstelle innerhalb einer Kette ist.

5.5 Gründe für das Zahlstellenprinzip

Nach dem Gesagten stellt sich somit die Frage, weshalb die EU für ihr Zinsenbesteuerungsmodell das Zahlstellenprinzip gewählt hat?

Hierfür sprechen vor allem zwei Gründe[75]:

- Im Gegensatz zu einer Quellensteuer nach Schuldnerprinzip, welche vom Schuldner ungeachtet der Person des Empfängers[76] abzuziehen ist, kann nur mit einer Zahlstellensteuer eine selektive Kontrolle, wie dies die EU beabsichtigt, erzielt werden.
- Eine Quellensteuer nach Schuldnerprinzip ist auf Zahlungsströme aus dem Quellenstaat, also dem Schuldnerstaat, und somit auf Geldströme aus dem eigenen Hoheitsgebiet begrenzt.

72 BÖCKLI, S. 545.
73 Vgl. Art. 2 Abs. 2 *Richtlinienentwurf*.
74 Vgl. auch vorstehende Ziff. 3.3.2.
75 Vgl. BÖCKLI, S. 539 ff.
76 Der Schuldner verfügt oft gar nicht über die Kenntnis, wer Zinsempfänger ist. Als Beispiel seien Obligationen mit Inhabercoupon genannt. Der Schuldner hat nicht Kenntnis, wer bei der zuständigen Bank die Inhabercoupons einlöst, und kann somit keine Quellensteuer selektiv – gestützt auf bestimmte Kriterien in der Person des Empfängers – erheben.

Nur eine Zahlstellensteuer kann dagegen Geldströme erfassen, welche sowohl aus dem eigenen Hoheitsgebiet als auch aus einem hievon verschiedenen Quellenstaat stammen.

Ferner kann hier angefügt werden, dass eine Zahlstelle in der Regel über das grössere Fachwissen im Steuerbereich verfügt als der Schuldner, was unter Umständen für das Verhältnis Steuerbehörden – Zahlstelle, insbesondere bei Vorliegen einer Selbstveranlagungssteuer, von Vorteil sein kann. Dagegen kann aus Sicht der Steuerbehörden die Kontrolle des inländischen Schuldners einfacher durchführbar sein als die Kontrolle einer Zahlstelle; insbesondere ist beim Schuldner nur der Leistungsabfluss zu kontrollieren im Gegensatz zum Zahlstellenprinzip, wo die Steuer- oder Meldepflicht von mehreren Faktoren und Funktionen und somit von einer erheblichen Informationsdichte abhängt.

6. Steuerabzug versus Informationsaustausch

6.1. Allgemeine Ausführungen

Bezogen auf den Sicherungszweck können unserer Ansicht nach das System des Steuerabzugs und das Informationssystem grundsätzlich als gleichwertig bezeichnet werden. Voraussetzung hierfür ist, dass sich der Steuersatz einer Quellen- oder einer Zahlstellensteuer am Grenzsteuersatz der Einkommens- bzw. der Gewinnsteuer orientiert oder dass die Quellen- oder Abzugssteuer als Abgeltungssteuer konzipiert ist mit der Konsequenz, dass verschiedene Einkommens- oder Gewinnbestandteile unterschiedlich besteuert werden.

Bezogen auf das EU-Modell ist allgemein als Nachteil des Informationsaustausches festzuhalten, dass für ein Meldesystem ein aufwendiges administratives Verfahren geschaffen werden muss, welches erlaubt, jede Meldung bezüglich einer Zinszahlung dem jeweiligen Empfänger zuzuordnen und bei diesem die Einkommens- und Vermögensdeklaration zu überprüfen. Bei einem System des Steuerabzugs bleibt es dagegen dem Leistungsempfänger überlassen, unter Hinweis auf die Deklaration eine Anrechnung oder Rückerstattung der abgezogenen Steuer – sei dies eine Quellensteuer oder eine Zahlstellensteuer – zu verlangen[77].

77 Vgl. BRUNO SCHERRER, Der Bericht über die Machbarkeit einer Zahlstellensteuer, in: IFF Forum für Steuerrecht 2001/2, S. 149.

Dafür muss als Vorteil des Informationsaustausches festgestellt werden, dass dieses System im Gegensatz zu einer Quellensteuer oder Zahlstellensteuer Doppelbesteuerungen ausschliesst: Wird die gleiche Zahlung von mehreren Pflichtigen – z.B. dem Schuldner und mehreren Zahlstellen – den Steuerbehörden gemeldet, bewirkt dies allenfalls einen zusätzlichen administrativen Aufwand. Nimmt jedoch mehr als ein Steuerpflichtiger und womöglich noch in verschiedenen Ländern jeweils einen Steuerabzug vor, lässt sich dies nur sehr aufwendig korrigieren und führt unter Umständen zu Doppelbelastungen[78].

Aus Sicht des Leistungsempfängers vermeidet schliesslich der Informationsaustausch den Zinsverlust auf der abgezogenen Steuer.

6.2. Auswirkungen bei Anwendung eines Koexistenzmodells

Beim Nebeneinander von Steuerabzug und Informationsaustausch, wie dies im EU-Modell während sieben Jahren der Fall ist, ergibt sich eine zusätzliche Konsequenz: Die zwischenstaatliche Verteilung der Einnahmen bei gleichzeitiger Verwendung der beiden Systeme ist grundverschieden. Während der Steuerabzug durch die Zahlstellen dem Kapitalimportstaat Steuereinnahmen ermöglicht, stehen beim Informationsaustausch die Einnahmen dem Kapitalexportstaat zu[79]. Aus diesem Grund dürften – gefördert noch durch den geplanten tiefen Abzugssatz von 15 bzw. 20 Prozent, was faktisch zu einer Zahlstellensteuer mit Abgeltungswirkung führt – Anlagen in einem Land mit Steuerabzug[80] gegenüber einem Land mit Informationsaustausch bevorzugt werden; zudem fallen dadurch grundsätzlich Steuereinnahmen im falschen Staat an.

Aus diesem Grund hält Art. 12 *Richtlinienentwurf* unter dem Titel «Aufteilung der Einnahmen» fest, dass «Mitgliedstaaten, die eine Quellensteuer nach Art. 11 erheben, 25 Prozent der Einnahmen aus dieser Steuer behalten dürfen und 75 Prozent der Einnahmen an den Mitgliedstaat weiterleiten, in dem der wirtschaftliche Eigentümer der Zinsen ansässig ist»[81]. Durch diesen Mechanismus wird somit dafür gesorgt,

78 Vgl. SCHERRER, S. 149.

79 Vgl. SCHRATZENSTALLER / WEHNER, S. 682.

80 Es handelt sich hierbei um Belgien, Luxemburg und Österreich, welche während sieben Jahren für die Erhebung einer Zahlstellensteuer anstelle des Informationsaustausches optiert haben (vgl. *Richtlinienentwurf*, Begründung, Ziff. 1.4).

81 Dieses sog. «Revenue Sharing» musste eingeführt werden, um den Effekt, dass die Steuereinnahmen der EU-Zahlstellensteuer im falschen Staat anfallen, zu korrigieren. Aus diesem Grund ist auch ein sog. «Country reporting» vorgesehen: Gemäss Art. 12 Abs. 1 *Richtlinienentwurf* müssen die Zahlstellensteuerstaaten ihre Einnahmen nach Ansässigkeitsstaaten der Zinsempfänger aufteilen.

dass die Steuereinnahmen zum grössten Teil in denjenigen Mitgliedstaat fliessen, welcher auf Grund persönlicher Ansässigkeit des Zinsempfängers die engste Anknüpfung sein Eigen nennen kann[82].

7. Lücken im EU-System

Nach dem Gesagten lässt sich feststellen, dass das EU-Modell verschiedene systemimmanente Lücken aufweist[83]:

- Im sachlichen Anwendungsbereich:
  Die Einschränkung des Objektes des EU-Modells nur auf Zinsen lässt einen ausserordentlich starken Anreiz entstehen, an sich steuerbare Zinserträge in eine andere, nicht dem EU-System unterliegende Kapitalertragsform zu transformieren, wobei eine Transformation von Zinsen in Beteiligungserträge im Zentrum stehen dürfte[84].
  Im Übrigen dürfte der innovative Finanzsektor neue Produkte entwickeln, welche es erlauben werden, denselben Effekt zu erzielen wie bei einer Anlage in ein zinsabwerfendes Produkt, nur dass die entsprechenden Erträge nicht als Zins im Sinne des *Richtlinienentwurfes* qualifizieren werden.

- Im persönlichen Anwendungsbereich:
  Es wird ein ausserordentlich starker Anreiz entstehen, anstelle einer natürlichen Person eine juristische Person als «Endempfängerin» von der Zahlstellensteuer resp. dem Informationsaustausch unterliegenden Zinszahlungen vorzuschieben und dadurch das System zu umgehen.

- Im geografischen Anwendungsbereich
  Es wurde bereits dargelegt, dass die Hauptschwäche des Zahlstellenprinzips die leichte Auslagerbarkeit der Zahlstelle ist[85], woraus ein enormer «Anreiz zur Verlagerung der Zahlstelle in ein dem EU-Zugriff nicht zugängliches Drittland»[86] entstehen wird. Unter «Drittland» ist dabei mindestens jedes nicht der EU-Hoheit unterstehende Gebiet zu verstehen, welches politisch und wirtschaftlich stabil ist und eine adäquate Bankeninfrastruktur unterhält.

82 Vgl. vorstehende Ziff. 5.1.
83 Vgl. Machbarkeitsstudie, Management Summary, S. 5 f.
84 Vgl. RIHS, S. 56.
85 Vgl. vorstehende Ziff. 5.3.
86 BÖCKLI, S. 552.

Der Vollständigkeit halber ist an dieser Stelle festzuhalten, dass natürlich trotz Erhebung einer Quellensteuer nach Schuldnerprinzip immer eine Lücke im Steuersicherungsdispositiv des Ansässigkeitsstaates besteht bei Erträgen, welche von ausländischen Schuldnern an einen inländischen Empfänger ausgerichtet werden, sofern der ausländische Quellenstaat nicht ebenfalls eine Quellensteuer nach Schuldnerprinzip kennt, weil die Quellensteuer eben nur Erträge aus inländischer Quelle erfassen kann.

8. Druck auf die Schweiz

8.1 Allgemeine Situation

Insbesondere wegen der einfachen Verlagerbarkeit der massgeblichen Zahlstelle in ein der EU-Hoheit nicht unterstehendes Gebiet ist die EU gezwungen, ihr System über ihre Grenzen hinaus auszudehnen. Deshalb will die EU Verhandlungen mit Drittstaaten – und zwar den USA, der Schweiz, dem Fürstentum Liechtenstein, San Marino, Monaco und Andorra – aufnehmen, damit diese Drittländer der EU die Einführung von gleichwertigen Massnahmen zusichern. Zugleich verpflichten sich die EU-Mitgliedstaaten, welche abhängige und assoziierte Gebiete haben, in diesen Gebieten auf die Einführung von gleichen Massnahmen hinzuwirken, was letztlich nur eine deckungsgleiche Übernahme der EU-Zinsenbesteuerung bedeuten kann[87].

8.2 Divergenz zwischen EU-System und Verrechnungssteuer

Die schweizerische Verrechnungssteuer erfasst im Rahmen von Art. 4 Abs. 1 VStG sämtliche Erträge aus beweglichem Kapitalvermögen, deren Quelle in der Schweiz liegt; bezogen auf die EU-Zinsenbesteuerung bedeutet dies, dass alle Zinsen aus Kundenguthaben bei schweizerischen Banken und Sparkassen sowie aus Obligationen von schweizerischen Emittenten und die Erträge aus schweizerischen Anlagefonds[88] von der Verrechnungsteuer erfasst werden. Da ein ausländischer Empfänger die Rückerstattung der Verrechnungssteuer nur gestützt auf ein Doppelbe-

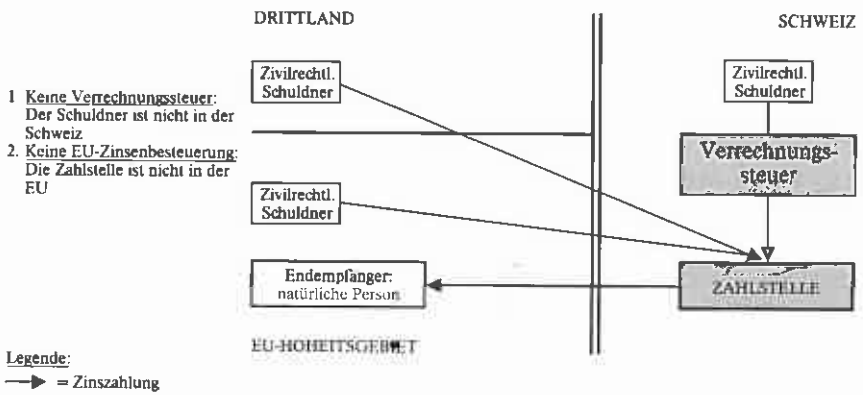
87 Vgl. *Richtlinienentwurf*, Begründung, Ziff. I.3; RIHS, S. 54 f.
88 Bei Ausschüttungen von Anlagefonds wird verrechnungssteuerlich nicht unterschieden, ob es sich um Zins- oder Beteiligungsertrag handelt; beide Kapitalertragskomponenten unterliegen der Verrechnungssteuer (vgl. auch vorstehende Fussnote 42).

steuerungsabkommen seines Ansässigkeitsstaates mit der Schweiz verlangen kann, was unter anderem auch eine Bestätigung des zuständigen ausländischen Fiskus voraussetzt, dient die Verrechnungssteuer letztlich auch der Steuersicherung im Ausland; mithin stellt die Schweiz bezüglich der aufgezählten Kapitalerträge aus schweizerischer Quelle keine Lücke im geplanten EU-System dar.

Die Verrechnungssteuer erfasst dagegen - trotz Bezug zur Schweiz in Form einer Zahlstelle - keine Ertragszahlungen, welche aus ausländischer Quelle fliessen; zudem sind diese Ertragsausrichtungen und die zugrunde liegende Vermögensanlage gegenüber dem ausländischen Fiskus durch das schweizerische Bankgeheimnis geschützt[89]. Die Schweiz stellt deshalb im von der EU angestrebten Steuersicherungsdispositiv eine Lücke dar, wenn eine in der EU ansässige natürliche Person einen vom sachlichen Anwendungsbereich der geplanten Zinsenbesteuerung erfassten Zins unmittelbar als Endempfängerin von einer schweizerischen Zahlstelle ausgerichtet bekommt, sofern dieser Zins nicht aus schweizerischer, sondern aus einer ausländischen Quelle stammt. Praktisch stellt die Schweiz somit für die EU eine Lücke dar bei Erträgen aus Obligationen ausländischer Emittenten, bei Ausschüttungen ausländischer Anlagefonds sowie bei Erträgen aus Treuhandanlagen, sofern diese Erträge Zinsen im Sinne des EU-Modells darstellen, aus ausländischer Quelle stammen und dem Endempfänger - bei dem es sich um eine natürliche Person mit Wohnsitz in der EU handeln muss - von einer schweizerischen Zahlstelle als der einzigen oder als der letzten Zahlstelle innerhalb einer Zahlstellenkette ausgerichtet werden[90].

89 Das Bankgeheimnis ist die Schweigepflicht der Banken, ihrer Vertreter und Mitarbeiter betreffend die bankgeschäftlichen Angelegenheiten ihrer Kunden oder Dritter, von denen sie in der Ausübung ihres Berufes Kenntnis erhalten haben (vgl. Art. 47 Abs. 1 Bankgesetz). Das Bankgeheimnis - oder Bankkundengeheimnis - schützt die wirtschaftliche Privatsphäre des Bankkunden; es bietet jedoch keinen Schutz bei der Aufklärung von Geldwäscherei und Betrugsdelikten, da es sich dabei um Straftaten handelt. Bei Steuerumgehung und Steuerhinterziehung wird das Bankgeheimnis jedoch nicht aufgehoben (vgl. RIHS, S. 14 ff.).

90 Vgl. *Machbarkeitsstudie*, S. 16.



In seiner Stellungnahme vom 28. Juni 2000 zu den Beschlüssen der EU von Santa Maria da Feira hat der schweizerische Bundesrat festgehalten, es liege nicht im Interesse der Schweiz, Geschäfte anzuziehen, welche auf die Umgehung der geplanten EU-Regelung ausgerichtet seien, weshalb die Schweiz unter gewissen Bedingungen und unter Wahrung des Bankgeheimnisses bereit sei, nach Wegen zu suchen, Umgehungen so unattraktiv wie möglich zu machen[91]. «Unter Wahrung des Bankgeheimnisses» heisst, dass ein Informationsaustausch bzw. ein Meldesystem - politisch - nicht in Frage kommen kann, sondern dass eine schweizerische Lösung zwingend auf dem Ansatz eines Steuerabzuges basieren muss[92]: Ein automatisches Meldeverfahren stellt für die Schweiz anscheinend weder kurzfristig noch nach Ablauf der siebenjährigen Übergangszeit bis zum Übergang zum Informationsaustausch einen gangbaren Weg dar, weshalb als Lösungen zur Schliessung der Lücke Schweiz im EU-Modell nur - in Ergänzung zur Verrechnungssteuer - eine Zahlstellensteuer auf Zinsen ausländischer Kapitalanlagen in Frage kommen kann[93].

91 Vgl. Medienmitteilung des Eidg. Finanzdepartementes vom 28. Februar 2001 (http://www.efd.admin.ch/d/ dok /presse/mm0201/zahlstellensteuer.htm *[EFD-Medienmitteilung vom 28. Februar 2001]*).

92 Vgl. NZZ Nr. 31 vom 7. Februar 2002: «Schweizer Banken wollen verstanden werden». Bezüglich «Bankgeheimnis» wird von der EU u.a. vorgebracht, dass ein Informationsaustausch nur den Zufluss von Zinseinkünften erfassen soll, nicht aber Kontenbewegungen, die Rückschlüsse auf das Privatleben erlauben, so dass das Bankgeheimnis im eigentlichen Sinne nicht eingeschränkt wird, sowie dass auch bei anderen Einkunftsarten, insbesondere bei Arbeitseinkünften, der Zwang zur Offenlegung gegenüber dem Fiskus gilt (vgl. SCHRATZENSTALLER / WEHNER, S. 683).

93 Vgl. Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten/Eidg. Finanzdepartement, Finanzplatz Schweiz - Eine Dokumentation, Juli 2001.

9. Die «schweizerische Zahlstellensteuer»[94]

9.1 Kein Lösung der Lückenproblematik im Rahmen der Verrechnungssteuer

Die Lücke «Schweiz» im EU-Modell kann offensichtlich nicht durch die geografische Ausdehnung der Verrechnungssteuer auf Erträge aus ausländischer Quelle geschlossen werden: Hierbei würde es sich um eine unzulässige Ausdehnung der schweizerischen Steuerhoheit über das Hoheitsgebiet der Schweiz hinaus handeln[95]; im Übrigen wäre eine solche Verrechnungssteuerpflicht gegenüber im Ausland domizilierten Zinsschuldnern ohnehin nicht durchsetzbar[96].

9.2 Einführung einer schweizerischen Zahlstellensteuer durch Bundesgesetz

Die Einführung einer Zahlstellensteuer durch ein Bundesgesetz muss als Lösung für die Lückenproblematik ebenfalls ausgeschlossen werden: Einerseits stellt auch diese Lösung – zumindest soweit Zinsempfänger in der EU betroffen sind – eine unzulässige Ausdehnung der schweizerischen Steuerhoheit dar, da die Schweiz weder Wohnsitzstaat noch Quellenstaat ist. Zudem ist zweifelhaft, ob Art. 132 Abs. 2 Bundesverfassung als Verfassungsgrundlage für eine solche Zahlstellensteuer gegenüber ausländischen Ertragsempfängern genügen würde[97]. Auf jeden Fall würde ein Bundesgesetz, welches eine Zahlstellensteuer nur für eine bestimmte Kategorie von Erträgen aus beweglichem Kapitalvermögen, nämlich Zinsen, welche nur an eine bestimmte Kategorie von Empfängern ausgerichtet werden, nämlich natürliche Personen mit Ansässigkeit

94 Der Bundesrat hat am 13. März 2000 das Eidg. Finanzdepartement beauftragt, eine Machbarkeitsstudie betreffend eine Zahlstellensteuer auf ausländischen Zinserträgen zu erstellen (vgl. *EFD-Medienmitteilung vom 28. Februar 2001).*

95 Vgl. vorstehende Ziff. 5.1.

96 Vgl. *Machbarkeitsstudie,* Management Summary, S. 3.

97 In einem Zusatzbericht vom 3. September 1980 zur Botschaft vom 25. Juni 1980 betreffend Änderung des Verrechnungssteuergesetzes – es ging um die Erhebung einer «Verrechnungssteuer» auf Zinsen von Auslandanleihen in Schweizerfranken und auf Zinsen von Treuhandanlagen bei inländischen Banken und Sparkassen (vgl. BBl 1980 II 966) – wurde festgestellt, dass weder das System der Verrechnungssteuer noch Art. 41bis Abs. 1 Bst. b Bundesverfassung (heute: Art. 132 Abs. 2 Bundesverfassung) es verbieten, auch ausländische Erträge, wie beispielsweise die Zinsen der im Ausland gelegenen Treuhandgelder, der Verrechnungssteuer zu unterstellen (vgl. BBl 1980 III 403 ff.).

in der EU, einführen wollte, in keiner Weise dem verfassungsmässigen Gleichheitsgebot entsprechen[98].

9.3 Einführung einer schweizerischen Zahlstellensteuer durch einen Staatsvertrag

Mithin bleibt als Lösung zur Schliessung der Lücke «Schweiz» im geplanten EU-Steuersicherungsdispositiv im Zinsenbereich einzig eine Lösung auf staatsvertraglicher Basis[99]. Zur EU-Zinsenbesteuerung gleichwertige Massnahmen lassen sich in der Schweiz dadurch einzuführen, dass die Schweiz durch staatsvertragliche Vereinbarung schweizerische Zahlstellen in das von der EU geplante Zinsenbesteuerungsmodell einbindet, indem die EU-Zinsenbesteuerung geografisch auf das Hoheitsgebiet der Schweiz ausgedehnt wird: Sobald eine schweizerische Zahlstelle als massgebliche Zahlstelle im Sinne der definitiven EU-Richtlinie einen Zins im Sinne der definitiven EU-Richtlinie an einen Endempfänger im Sinne der definitiven EU-Richtlinie ausrichtet, unterliegt sie gestützt auf eine staatsvertragliche Vereinbarung zwischen der EU und der Schweiz derselben Abzugspflicht wie eine EU-Zahlstelle, welche dieselbe Funktion ausübt. Rechtlich qualifiziert ein solcher «subjektbezogener Rückbehalt» mithin als staatsvertraglich vereinbarte verfahrensmässige Hilfe zum Vollzug der EU-Zinsenbesteuerung auf Basis des Systems der Zahlstellensteuer, mit der Folge, dass durch diese Vollzugshilfe jeder Eingriff in das schweizerische Steuersystem vermieden wird, weil es sich gerade nicht um eine schweizerische Steuer handelt, welche an die Funktion der Schweiz als Ansässigkeits- oder als Quellenstaat anküpft[100].

Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen:

- Erstens kann der bei den schweizerischen Zahlstellen vorgenommene Abzug nicht schweizerisches Steuersubstrat sein, weil die Schweiz keine Besteuerungsbefugnis hat; vielmehr handelt es sich um Steuersubstrat, welches zugunsten der EU in der Schweiz einkassiert wird und folglich grundsätzlich – unser Meinung nach unter Abzug der Systemeinführungs- und -unterhaltskosten sowie einer angemessenen Inkassogebühr – an die EU zu überweisen ist.

98 Vgl. *Machbarkeitsstudie,* S. 30 f.; *EFD-Medienmitteilung vom 28. Februar 2001.*

99 Vgl. SCHERRER, S. 147; THOMAS JAUSSI, Un impôt à l'agent payeur en Suisse? Une étude de faisabilité, in: Référence No. 21, juin 2001, S. 38.

100 Vgl. *Machbarkeitsstudie,* Management Summary, S. 4 f.

- Die Schweiz übernimmt - unseres Wissens erstmals - die Funktion, auf schweizerischem Gebiet für eine ausländische Steuerhoheit eine ausländische Steuer einzukassieren.

9.4. Auswirkungen einer allfälligen schweizerischen Zahlstellensteuer

9.4.1 Bei den schweizerischen Banken

Die Umsetzung einer schweizerischen Zahlstellensteuer wird mit erheblichen Kosten für die ablieferungs- und abrechnungspflichtigen Zahlstellen, das heisst insbesondere für die Banken, verbunden sein. Einerseits fallen massive Kosten für die Umsetzung und den Betrieb auf technischer Ebene, insbesondere im Bereich der Anpassung der IT-Systeme, und der Arbeitsabläufe an.

Weiter werden die Zahlstellen verpflichtet sein, Produkteklassifizierungen vorzunehmen: Es wird nicht nur - wegen der Beschränkung des Systems einerseits auf Zinsen und andererseits auf natürliche Personen als Endempfänger - eine Zweiteilung in von der Zahlstellensteuer betroffene und nicht betroffene Valoren nötig sein, sondern es werden je nach Ausgestaltung des Elementes «Zins» in vielen Fällen zusätzliche Abklärungen notwendig werden.

Die Banken werden auch abzuklären haben, ob sie die massgebliche letzte Zahlstelle sind.

Und schliesslich werden wegen der Einschränkung des Systems nur auf natürliche Personen mit steuerlich massgeblichem Wohnsitz in der EU, welche Zinsendempfänger sind, kundenbezogene administrative Arbeiten, insbesondere Abklärungs- und Identifikationsarbeiten und dadurch auch Dokumentationspflichten, anfallen und entsprechenden Aufwand verursachen.

9.4.2 Bei den Anlegern

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 Kostenpotenzial in Form von Zinsverlusten auf der eingehaltenen 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.

Des Weiteren werden sich Anleger veranlasst sehen, ihre Wertschriftenportefeuilles den neuen steuerlichen Umständen anzupassen, woraus

Such- und Umstrukturierungskosten sowie u.U. Nachteile infolge einer suboptimalen Zusammensetzung der Portefeuilles entstehen können.

Doch auch nach Einführung der geplanten Zinsenbesteuerung wird für die Anleger im Bereich der zinsabwerfenden Produkte noch Spielraum bestehen:

- Bezeichnet als sog. Grandfathering und als Konzession an Grossbritannien und den Eurobondmarkt in London fallen - wie erwähnt[101] - Zinsen von Obligationen, welche vor dem 1. März 2001 emittiert worden sind, nicht unter den Richtlinienentwurf. Solche Zinsen können somit auch nicht von der schweizerischen Zahlstellensteuer erfasst werden, weil dieses System gemäss seiner Ausgestaltung als staatsvertragliche Vollzugshilfe keine gegenüber dem EU-Modell überschiessende Wirkung zeigen darf.
- Im Bereich der Anlagefonds enthält der *Richtlinienentwurf* komplizierte Regelungen zur Abklärung, ob Anlagefondserträge unter die Zinsenbesteuerung fallen oder nicht, sowie Optionsrechte für bestimmte Anlagefonds, deren Ausübung darüber entscheidet, ob sie Zahlstelle sind 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.

9.4.3 Bei den Behörden

Eine allfällige Zahlstellensteuer wird zwar - gleich wie die Verrechnungssteuer - als Selbstveranlagungssteuer ausgestaltet werden und mithin den Aufwand hauptsächlich bei den Zahlstellen anfallen lassen. Dennoch werden auch dem Staat zusätzliche Aufgaben erwachsen; zu nennen sind die Kontrolle der inländischen Zahlstellen, der Erlass von Weisungen, die Überweisung der Einnahmen und das Reporting an die EU, etc.

10. Zusammenfassung und Ausblick

Eine «schweizerische Zahlstellensteuer» ist eine elegante Lösung, um die Lücke «Schweiz» im geplanten Steuersicherungsdispositiv der EU zu schliessen; der Wirkungsgrad dieser Lösung ist vollumfänglich deckungs-

101 Vgl. vorstehende Ziff. 3.4.3.

gleich mit dem Wirkungsgrad der zugrunde liegenden EU-Zinsenbesteuerung. Diese staatsvertraglich einzuführende Zahlstellensteuer stellt keinen Eingriff ins schweizerische Steuerrecht dar und vermeidet dadurch die Notwendigkeit, eine wirtschaftlichen Anknüpfung an die Zahlstellenfunktion zu konstruieren, um eine Steuerbefugnis der Schweiz zu rechtfertigen: Es handelt sich um einen «subjektbezogenen Steuerrückbehalt» bzw. um eine verfahrensmässige Vollzugshilfe der EU-Zinsenbesteuerung auf schweizerischem Hoheitsgebiet. Ob es sich bei dieser Lösung, welche als – aus Schweizer Sicht – wichtiges Kriterium die Wahrung des Bankgeheimnisses erlaubt, um eine aus Sicht der EU zur geplanten Zinsenbesteuerung mit dem Endziel des automatischen Informationsaustausches gleichwertige Massnahme handelt, werden die Verhandlungen mit der EU in den nächsten Monaten zeigen[102].

In jüngster Zeit hat nämlich auch der Druck der USA auf den Finanzplatz Schweiz wieder markant zugenommen. Die USA regen an, den Informationsfluss bei Steuerdelikten zu verbessern mit dem Ziel, das Schweizer Bankgeheimnis für amerikanische Staatsbürger zu lockern. Sofern die Schweiz im Rahmen von Neuverhandlungen der entsprechenden Regelung im Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA Konzessionen machen wird, dürfte die EU dies unmittelbar zum Anlass nehmen, um mindestens Gleiches zu verlangen[103]. Denn das Endziel der EU bezüglich Zinsenbesteuerung ist weiterhin der automatische Informationsaustausch.

102 Vgl. Vgl. NZZ vom 6. März 2002, Die EU drängt Villiger – Neuer Brief zur Zinsenbesteuerung, wonach EU-Binnenmarktkommissar Bolkenstein mit Verweis auf die Bedeutung für die EU die Schweiz auffordert, einen sofortigen Verhandlungsstart im Zinsbereich zu akzeptieren.

103 Vgl. NZZ am Sonntag, 31. März 2002, S. 23, «Riskante Konzessionen beim Bankgeheimnis».