



EUROPÄISCHE UNION

Delegation der Europäischen Union für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein

## **Die EU Schweiz Beziehungen unter besonderer Berücksichtigung der Steuerpolitik**

**Botschafter  
Dr. Michael Reiterer**

**Schweizerische Vereinigung diplomierter Steuerexperten (SVDS)  
Bern, 26. Oktober 2011**

**Check Against Delivery  
Seul le texte prononcé fait foi  
Es gilt das gesprochene Wort**

# **Die EU Schweiz Beziehungen unter besonderer Berücksichtigung der Steuerpolitik**

## *Steuerdossiers EU – Schweiz: Chronologie der Ereignisse*

- 2002 tritt das Freizügigkeitsabkommen in Kraft. Das Diskriminierungsverbot wirft die Frage auf inwieweit das Schweizer Steuersystem den Gleichbehandlungsgrundsatz berücksichtigt, insbesondere die Sonderregelungen zur Besteuerung von ausländischen Arbeitnehmern. (Dieser Punkt wird von der Presse nicht aufgenommen).
- 2004 hat die EU und die Schweiz ein Abkommen über Zinsbesteuerung nebst MoU zur Amtshilfe in Fällen von mutmaßlichen Steuerbetrug und ähnlichen Fällen (nach dem damaligen US-Vorbild) sowie das Abkommen zur Betrugsbekämpfung unterzeichnet.
- 2007 hat die Europäische Kommission einen Beschluss gefasst, in dem die Kantonalen Steuervergünstigungen für Holding-, Gemischte und Verwaltungs-Gesellschaften als mit den Wettbewerbsvorschriften des Freihandelsabkommens unzulässige Staatsbeihilfen qualifiziert werden. Der Rat erteilt der Europäischen Kommission das Mandat über die Modalitäten der Abschaffung dieser drei Regime zu verhandeln.
- Die Schweiz hat Ende 2009 eine neue Politik zur Positionierung des Finanzplatzes Schweiz eingeschlagen. In diesem Rahmen hat sich der Bundesrat Anfang 2010 dann gegenüber der OECD verpflichtet auch den Amtshilfeartikel der OECD Modellkonvention für Doppelbesteuerungsabkommen zu übernehmen.
- 2010 wird die Europäische Kommission von den Mitgliedstaaten mandatiert einen Dialog über den Code of Conduct zur Unternehmensbesteuerung zu führen.
- Diese Bereiche von Unternehmensbesteuerung und Amtshilfe fanden überproportionalen Widerhall in der schweizer Presse. Das erstaunt nicht weiter, werden doch von der Schweiz diese Punkte als wesentliche Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz angesehen.
- Diese Fokussierung auf diese beiden Steuerthemen – insbesondere der stilisierte Systemkampf zwischen automatischen Informationsaustausch und Abgeltungssteuer a la Rubik – geben ein ziemlich verzerrtes Bild der EU-Schweiz Beziehungen.

## *EU – Schweiz Beziehung im Allgemeinen*

### **Plus qu'un partenaire économique**

Les relations entre l'UE et la Suisse ne se réduisent pas au secteur économique, comme en atteste le contenu des «Bilatérales II». Le deuxième cycle de négociations démarra dès le mois de juin 2002, aboutissant à la signature des «Bilatérales II» en octobre 2004. Ces neuf accords dépassent le cadre économique des «Bilatérales I», ouvrant notamment la voie à une

coopération étroite entre l'UE et la Suisse en matière de justice, de police, d'asile, de fiscalité, d'environnement, de culture et de formation.

- Participation de la Suisse au système de fiscalité de l'épargne transfrontalière de l'UE;
- Extension de la lutte commune contre la fraude dans le domaine des impôts et des prélèvements indirects (contrebande, délits douaniers et en matière de TVA);
- Participation de la Suisse à Schengen/Dublin, avec abolition des contrôles de personnes aux frontières et coopération accrue avec l'UE en matière de sécurité;
- Abolition des droits de douane et des subventions à l'exportation pour les produits alimentaires;
- Adhésion de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement;
- Coopération pour la collecte et l'utilisation de données statistiques;
- Accès des producteurs de films suisses aux programmes MEDIA de l'UE;
- Participation de la Suisse aux programmes de formation de l'UE;
- Abolition de la double imposition pour les anciens fonctionnaires de l'UE domiciliés en Suisse.

Les entreprises et instituts de recherche suisses peuvent participer aux programmes de recherche et développement de l'UE, ce qu'ils font avec grand succès puisque ces dernières années, ils ont obtenu plus de moyens financiers que ce que la Suisse a versé dans le fonds d'encouragement commun. La participation au programme MEDIA garantit l'accès égal des producteurs de films suisses à la promotion du cinéma européen, d'où une meilleure diffusion des films et coproductions helvétiques en Europe et un positionnement international plus fort des films suisses et européens

La participation à part entière de la Suisse aux programmes européens «Education et formation tout au long de la vie» et «Jeunesse en action» depuis 2011 est porteuse d'avenir. Ouverts aux élèves, aux étudiants et aux apprentis, ces programmes leur permettent, au travers de séjours dans d'autres pays européens, d'élargir leurs expériences, de perfectionner leurs connaissances linguistiques et de nouer des contacts personnels au travail, dans les loisirs et avec les familles d'accueil.

Enfin, l'acceptation par le peuple suisse en 2006 de la contribution à l'élargissement en faveur de la cohésion européenne témoigne de la solidarité de la Suisse avec l'Europe.

### **Cadre juridique et institutionnel**

Les relations entre l'UE et la Suisse sont régies actuellement par un dispositif de multiples accords sectoriels, qui reposent sur les principes de la coopération interétatique traditionnelle, sans transmission du pouvoir législatif et exécutif à des instances supranationales. Chaque partie est responsable de l'application des accords sur son territoire.

Compte tenu du rôle central de la libre circulation des personnes et de l'objet des «Bilatérales I», qui est de faciliter l'accès de la Suisse au marché intérieur, les accords ont été liés juridiquement. La dénonciation unilatérale d'un accord entraînerait automatiquement l'annulation de l'ensemble des «Bilatérales I».

Les accords sont gérés par des comités mixtes qui traitent, entre autres, des adaptations requises en vue du développement de l'acquis communautaire. Les décisions doivent être prises à l'unanimité et les adaptations dépassant le cadre purement technique renégociées et ratifiées par les deux parties.

À l'inverse du cadre institutionnel des relations entre les États membres de l'EEE et de l'UE, celui des relations entre l'UE et la Suisse ne prévoit pas pour l'heure de résolution des litiges par des tribunaux indépendants. Les divergences d'interprétation et d'application des traités sont ainsi renvoyées au niveau politique, où elles ne manquent pas de susciter des réactions. Cela a été le cas notamment lors du «différend fiscal», qui porte sur les aides d'État accordées par certains cantons sous forme d'avantages fiscaux sélectifs pour les gains réalisés à l'étranger par certaines sociétés de capitaux. Autre exemple: les «mesures d'accompagnement» prévues par la Suisse dans le cadre de la libre circulation des personnes, dont la «règle des huit jours» et l'obligation de caution applicable aux entreprises étrangères qui, de l'avis de l'UE, enfreignent l'interdiction de discrimination inscrite dans l'accord. En dépit des discussions menées depuis de longues années, ces divergences n'ont pas encore pu être aplanies.

### **Dynamiser les relations**

À l'exception de l'Accord d'association à Schengen/Dublin, les accords entre l'UE et la Suisse sont statiques, à savoir qu'ils reflètent l'état du droit communautaire au moment de la signature de l'accord. Il arrive que les adaptations à la législation régissant le marché intérieur, laquelle évolue rapidement, interviennent en Suisse avec des retards importants. Par ailleurs, la Suisse ne reconnaît de manière contraignante la jurisprudence de la Cour européenne de justice que jusqu'à la date de la signature des accords, ce qui renforce la tendance à une évolution divergente des deux systèmes juridiques.

Cette situation a pour conséquence de remettre en question, dans les secteurs auxquels participe la Suisse, le principe central au sein du marché intérieur, de l'égalité des droits pour tous les acteurs du marché. Ceci génère une insécurité juridique qui porte préjudice à toutes les parties. Pour ces raisons, le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne et le Parlement européen sont parvenus à la conclusion que le système actuel des accords avec la Suisse est devenu difficile à gérer et a atteint ses limites. Ne serait-ce que pour concrétiser le souhait exprimé par la Suisse de participer à d'autres secteurs du marché intérieur européen, il est nécessaire de garantir l'application synchronisée et l'interprétation uniforme de la législation y relative ainsi que la mise en place de mécanismes de surveillance, d'exécution et de règlement des différends.

Depuis 2010, des experts discutent des solutions envisageables. Loin de vouloir imposer une solution institutionnelle précise, l'UE attend de la Suisse des propositions concrètes sur la

manière dont sa participation au marché intérieur européen peut être aménagée tout en préservant l'homogénéité de ce dernier.

### ***EU Steuerpolitik***

- Die EU ist ja kein Staat mit eigener Steuerhoheit und eigenen Steuereinnahmen. Bei der EU Steuerpolitik geht es deshalb vornehmlich darum zum Funktionieren des Binnenmarkts beizutragen.
- Aus diesem Grund stehen die indirekten Steuern im Zentrum der Bemühungen.
- Seit der Verwirklichung der Zollunion 1968 wird an einem gemeinsamen System der Mehrwertsteuer gearbeitet, das ja auch in der Schweiz übernommen wurde. Ein grosser Schritt war dabei die Konsolidierung des Mehrwertsteuerrechts in einer Richtlinie. Für die Unternehmer wichtiger sind die Erleichterungen für grenzüberschreitende Aktivitäten, insbesondere die erleichterte Rückerstattung der Vorsteuerbeträge.
- Schwieriger gestaltet sich der Fortschritt im Bereich der Verbrauchsteuern (Akzisen). Der EU ist es zumindest gelungen ein System zu etablieren, das für Waren, die der Mineralölsteuer, der Tabaksteuer oder der Alkoholbesteuerung unterliegen, trotz der grossen Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten den grenzüberschreitenden Warenverkehr ermöglicht. Die aktuellen Schwerpunkte liegen bei der Besteuerung von Energie und der CO<sub>2</sub> Steuer.
- Im Bereich der direkten Steuer hat die Europäische Kommission ein Projekt der Vergangenheit in reduzierter Form wieder zum Leben erweckt: eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Körperschaftssteuer. Mit dieser Initiative soll für Unternehmen der Aufwand bei grenzüberschreitenden Aktivitäten reduziert werden. Gerade KMUs sollen so ermutigt werden sich weiter zu internationalisieren.
- Für die EU – Schweiz Beziehungen bedeutsamer sind drei andere Baustellen: die internen Regeln zum Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Unternehmensbesteuerung, die Zinsbesteuerung sowie die Amtshilfe.
- Wenn es um den Steuerwettbewerb geht wird oft nur auf den *Code of Conduct* verwiesen, den die Finanzminister der EU am 1. Dezember 1997 angenommen haben und in dem grundsätzlich die Kriterien niedergelegt sind, nach denen zu beurteilen ist, ob Steuermodelle noch im Rahmen des fairen Wettbewerbs liegen oder als schädlich eingestuft werden.
- Generell werden solche Steuerregime als unlauter angesehen, bei denen besonders günstige Steuersätze für ausländische Investoren oder Auslandsaktivitäten angeboten werden und ähnlich gute Konditionen nicht zur Verfügung stehen für Unternehmen, die nur auf dem Binnenmarkt tätig sind.

- Innerhalb der EU ist der *Code of Conduct* ein Instrument der Mitgliedstaaten, mit dem sie untereinander ihre Steuerpolitik koordinieren, denn die Steuerpolitik gehört zum Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten.
- Die Mitgliedstaaten dürfen aber ihre Hoheitsrechte nur im Rahmen der Bestimmungen des EU Vertrages ausüben, d.h. dass sie neben den beschlossenen Richtlinien und Verordnungen insbesondere den Gleichbehandlungsgrundsatz sowie die Grenzen des Wettbewerbsrechts einhalten müssen.
- Von der Substanz her beschreibt der *Code of Conduct* viele Steuerregime, die auch unter den Regeln des Wettbewerbsrechts angreifbar sind. In diesem Rahmen geht es Steuerregime, die sich ausserhalb der Grundprinzipien des nationalen Steuerrechts bewegen und wirtschaftliche Vorteile - Steuerersparnis – an spezifische Unternehmen oder für spezifische Aktivitäten einräumen. Solche Steuerregime können als indirekte Staatsbeihilfen qualifizieren und sind nach dem EU Vertrag generell verboten.
- Dieses Verbot hat zur Konsequenz, dass begünstigte Unternehmen die erhaltenen Vorteile zurückerstatten müssen. Ausserdem könnten Konkurrenten bei dem verantwortlichen Mitgliedstaat auch Schadensersatz geltend machen. Das sind insgesamt schwerwiegende Konsequenzen.
- Für das Verständnis der Situation innerhalb der EU ist noch wichtig, dass die Kontrolle der Einhaltung der Wettbewerbsvorschriften der Europäischen Kommission obliegt und nur bedingt von den Mitgliedstaaten beeinflusst werden kann.
- Ein für die EU-Schweiz Beziehungen besonderes relevante Thema ist die Zinsbesteuerung in Verbindung mit der Amtshilfe – ein Zusammenhang, der sich bereits aus den Vorschriften der Zinsbesteuerungs-Richtlinie ergibt.
- Die Regelung der Zinsbesteuerung war und ist ein auch in der EU umstrittenes Thema. Einige Mitgliedstaaten favorisieren das Bankgeheimnis in Verbindung mit einer Quellensteuer. Andere wiederum sind für den Informationsaustausch, da nach den Grundprinzipien des internationalen Steuerrechts das Recht der Besteuerung bei Zinserträgen im wesentlichen bei dem Staat liegt, in dem der Empfänger der Zinsen ansässig ist.
- Im ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission zur Zinsbesteuerung waren beide Modelle als Optionen vorgesehen.
- Bei der Annahme der Zinsbesteuerungs-Richtlinie im Rat gab es das Optionen-model nicht mehr. Stattdessen haben die Mitgliedstaaten den automatischen Informationsaustausch als das grundlegende Prinzip der Zinsbesteuerung anerkannt. Die Anwendung der Quellensteuer wurde zu einer Ausnahme, die nur noch während des Übergangszeitraums zulässig ist.

- In dieser Beziehung gab es eine klare Festlegung der EU zugunsten der ausschliesslichen Besteuerung im Ansässigkeitsstaat und des automatischen Informationsaustauschs zur Durchsetzung des Besteuerungsrechts.
- Kompliziert wird die Angelegenheit dadurch, dass das Ende des Übergangszeitraums daran geknüpft ist, dass die EU – und nicht die Mitgliedstaaten – Abkommen zum Informationsaustausch mit sechs Drittstaaten schliessen, die dem OECD Standard entsprechen (meint nicht den neuen Standard zu Amtshilfe in Artikel 26 sondern die ältere Amtshilfekonvention/ Steuerparadiese).
- Anvisiert sind Abkommen mit der Schweiz, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Andorra und den USA.
- Das Mandat zu diesen Verhandlungen hat der Rat bislang nicht verabschiedet – es muss sicher warten, bis es einen Kompromiss bei der Überarbeitung der Zinsbesteuerungsrichtlinie gibt. Einmal war die EU kurz davor, einen Kompromiss zu erreichen. Dieser scheiterte jedoch daran, dass Italiens Finanzminister stärkere Sanktionen bei der Anwendung der Richtlinie forderte.
- Positiv war, dass zumindest für die Bereiche ausserhalb der Zinsbesteuerung, die Amtshilferichtlinie im Rat der EU verabschiedet wurde. Diese Richtlinie verbessert die Kooperation zwischen den Steuerverwaltungen der EU erheblich. Unter anderem wird für viele Einkommensarten ein automatischer Informationsaustausch vorgesehen: Arbeitseinkommen einschliesslich Verwaltungsratsvergütungen, Lebensversicherungen, Pensionen und Einnahmen aus Grundbesitz.

#### *Wie weiter mit den EU – Schweiz Steuerdossiers*

- Damit kommen wir zu der Frage, wie es mit dem Steuerdossier EU – Schweiz weiter geht.
- Die 2009 beschlossene Weissgeldstrategie des Bundesrats und die neue Akzeptanz des Informationsaustauschs nach dem OECD Standard schaffen einen Rahmen, in dem beide Seiten zu dem Aspekt des Bankgeheimnisses und der Zinsbesteuerung in der Lage sein sollten Lösungen zu erarbeiten.
- Die Lage ist jedoch sehr komplex. Beim Informationsaustausch erstreckt sich das Angebot der Schweiz nur auf die Änderung der Abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen, die ja zwischen der Schweiz und einer grossen Anzahl von Mitgliedstaaten bestehen (Ausnahmen sind Zypern und Malta, zu letzteren ist das Abkommen noch nicht ratifiziert). Ein ähnliches Abkommen mit der EU zu verhandeln – was wir nach der Zinsbesteuerungs-Richtlinie müssten - ist jedoch nicht offeriert.
- RUBIK, ein anderes Element der Schweizer Weissgeldstrategie, wird sicherlich Auswirkungen auf die internen Diskussionen in der EU haben. Die Unterzeichnung

von Steuerabkommen mit Deutschland und dem UK hat verschiedenen Fragen aufgeworfen.

- Nur zu sagen, dass die Abgeltungssteuer vor dem automatischen Informationsaustausch Vorrang bekommen habe, greift sicherlich zu kurz. Unverkennbar sind für Deutschland und dem UK die Möglichkeiten Informationen zu erhalten deutlich verbessert worden – ohne Unterscheidung von Steuerhinterziehung und Betrug sowie, wenn auch mengenmäßig beschränkt, Anfragen ohne grosse Detailliertheit. Das ist ja offensichtlich auch ein Thema in den Verhandlungen mit den USA, wobei die Anerkennung der Beschreibung von Praktiken durch das Bundesgericht eine wichtige Rolle spielt.
- Weiters hat die Schweiz sich in drei weiteren Punkten bewegt, die vorher als unverrückbar galten. Das ist zum einen der Verzicht auf die interne Verrechnungssteuer zu nennen, der bei den Verhandlungen über das Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU noch vollständig vom Anwendungsbereich ausgenommen war.
- Ein anderer, gleichfalls wichtiger Punkt ist die substantielle Reduktion des Selbstbehalts für den Ersatz der entstandenen Einzugskosten von 25% nach dem Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU. Im Abkommen mit dem UK, ist beispielsweise die "expense allowance" 0.1% des zu überweisenden Betrags.
- *Nolens volens* haben sich Schweizer Banken bereit erklärt, für ausländische Regierungen Geld einzukassieren, ein absolutes *non-go* noch vor kurzer Zeit!
- Gegenwärtig ist der Ball bei der Europäischen Kommission, die zu überprüfen hat, ob die beiden Abkommen mit EU-Recht vereinbar sind. Wie der zuständige Kommissar Semeta gestern im europäischen Parlament erklärte, ist die Prüfung noch nicht abgeschlossen, doch hat er bereits einige Hinweise gegeben: Kein Problem besteht für die EU im Hinblick auf die Regelung der Altlasten. Anders sieht es jedoch bei der Besteuerung zukünftiger Zinseinkünfte aus – die Anwendung eines unterschiedlichen Steuersatzes von 26,375% bzw. 35% erscheint problematisch. Hier wird noch genauer zu prüfen sein, ob die Abkommen tatsächlich den Tests standhalten. Ausserdem hat die Europäische Kommission sicherzustellen, das Verfahren eingehalten und Kompetenzen respektiert werden. Weiter zu prüfen ist auch, welche Rolle die vereinbarte Steuer spielt – Stichworte Quellensteuer vs. Abgeltungssteuer.
- Offen ist auch noch der Konflikt um die kantonalen Steuerregime für Holdings, Verwaltungs-Gesellschaften und gemischten Gesellschaften.
- Bewegung kann hier durch die Kantone in das Spiel kommen. Der Kanton Neuenburg hat Anstrengungen unternommen, um sein kantonales Gesellschaftssteuerrecht umzugestalten und dabei die von der EU beanstandeten Mechanismen abzuschaffen.
- Auch von anderen Kantonen gibt es Gerüchte, dass diese eventuell eine Abschaffung oder Modifizierung der Steuerregime in Erwägung ziehen.