

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Eidgenössisches Finanzdepartement
Frau Bundesrätin
Eveline Widmer-Schlumpf
Bernhof
3003 Bern

24. März 2015

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Schuldner- und das Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Dezember 2014 haben Sie uns zur Vernehmlassung zu der oben genannten Gesetzesvorlage eingeladen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

1. Ausgangslage

Gegenstand der Verrechnungssteuer sind nach dem geltenden Recht Erträge auf dem beweglichen Kapitalvermögen, insb. Zinsen, Erträge aus inländischen Beteiligungsrechten, Erträge aus Anteilen inländischer kollektiver Kapitalanlagen, Lotteriegewinne sowie bestimmte Versicherungsleistungen. Die Verrechnungssteuer wird an der Quelle erhoben, wobei sie auf dem Schuldnerprinzip beruht: Steuerpflichtig sind die Schuldner der steuerbaren Leistung, die ihre Pflicht im Grundsatz durch Entrichtung der Steuer erfüllen. Wo gesetzlich vorgesehen und die Voraussetzungen dazu erfüllt sind, kann anstatt der Entrichtung der Steuer das Meldeverfahren zur Anwendung kommen. Bei den Versicherungsleistungen bildet das Meldeverfahren die Regel.

Für Inländer stellt die Verrechnungssteuer eine Sicherungssteuer dar. Wer die Einkünfte ordnungsgemäss deklariert, kann die vom Schuldner der Leistung abgezogene Steuer zurückfordern, andernfalls erlischt das Rückforderungsrecht. Für Ausländer hat die Verrechnungssteuer hingegen den Charakter einer echten Quellensteuer, die grundsätzlich eine definitive Steuerbelastung darstellt. Nur wenn zwischen der Schweiz und dem Wohnsitzstaat des Leistungsempfängers ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht, kann dieser die Steuer ganz oder teilweise zurückfordern. Der nicht rückforderbare Teil wird als Residualsteuer bezeichnet.

Das geltende System zeichnet sich durch eine einfache Erhebung aus. Der Schuldner der steuerbaren Leistung muss grundsätzlich nicht wissen und somit auch nicht abklären, wer Leistungsempfänger ist. Er kann seine Steuerpflicht unabhängig vom Leistungsempfänger erfüllen, indem er den Steuerbetrag von der geschuldeten Leistung in Abzug bringt und ihn an die ESTV überweist; insoweit läuft das Erhebungsverfahren anonym ab.

Trotz oder wegen seiner Einfachheit weist das System hauptsächlich zwei Mängel auf. Einerseits sind schweizerische Obligationen und Geldmarktpapiere namentlich für (institutionelle) ausländische Investoren wegen der Verrechnungssteuer nicht interessant. Als nachteilig erweisen sich

der Liquiditätsverlust, die fehlende Verzinsung des Rückerstattungsanspruchs sowie der mit der Rückerstattung verbundene Aufwand. Aus diesen Gründen geben auch schweizerische Konzerne Obligationen häufig im Ausland aus. Andererseits erfüllt die Verrechnungssteuer ihre Sicherungsfunktion insofern nur beschränkt, als sie Erträge aus ausländischen Quellen nicht erfasst, obwohl diese ebenfalls der Einkommens- beziehungsweise Gewinnsteuer unterliegen.

2. Die Reform im Überblick

Die Reform zielt auf die Beseitigung dieser beiden Mängel ab, was sie mit einem Wechsel zum Zahlstellenprinzip erreichen will. Für Erträge aus inländischen Beteiligungsrechten, für Lotteriegewinne und Versicherungsleistungen soll indessen weiterhin das Schuldnerprinzip gelten. Beim Zahlstellenprinzip entrichtet nicht der Schuldner der steuerbaren Leistung die Steuer. Dieser leitet den Ertrag oder die Leistung ungekürzt (brutto) an die Zahlstelle weiter, sofern er nicht selbst als Zahlstelle fungiert. Als Zahlstelle gilt, wer dem wirtschaftlich Berechtigten steuerbare Erträge oder Leistungen ausrichtet, insbesondere also Banken. Die Zahlstelle nimmt den Steuerabzug vor und liefert die Steuer an die ESTV ab. Dabei kann die Steuererhebung differenziert erfolgen, da die Zahlstelle den Leistungsbegünstigten – die wirtschaftliche berechnete Person – kennt beziehungsweise kennen muss. Dies ermöglicht es, den Fokus auf diejenigen Personen zu richten, bei denen ein erhöhtes Sicherheitsbedürfnis besteht. Dies trifft auf die inländischen natürlichen Personen zu, weil diese (in der Regel) nicht buchführungspflichtig, jedoch einkommens- und vermögenssteuerpflichtig sind. Anders verhält es sich bei juristischen Personen. Bei ihnen tritt der Sicherungsgedanke in den Hintergrund. Entsprechend sieht der Entwurf vor, dass bei ihnen die Verrechnungssteuer dann nicht erhoben werden muss, wenn sie ordentlich Buch führen und der ordentlichen oder eingeschränkten Revision unterliegen. Eine Ausnahme von der Steuer ist zudem für Einrichtungen der beruflichen Vorsorge sowie inländische Sozialversicherungs- und Ausgleichskassen vorgesehen. Anders als im geltenden Recht ist zudem eine freiwillige Meldeoption vorgeschlagen, sofern eine Person, die nicht von der Steuer ausgenommen ist, die Meldung dem Steuerabzug vorzieht.

3. Allgemeine Beurteilung der Reform

Die vorgesehene Verlagerung der Steuerpflicht auf die Zahlstelle verbunden mit deren Pflicht, die an den steuerbaren Erträgen wirtschaftlich berechnete Person zu identifizieren, führt dazu, dass die Erhebung der Verrechnungssteuer nicht mehr anonym erfolgt. Dies erlaubt, nur noch Erträge an Personen mit Wohnsitz oder Sitz im Inland der Verrechnungssteuer zu unterwerfen und Erträge an im Ausland ansässige Investoren von der Besteuerung auszunehmen. Zusammen mit der Meldeoption wirkt sich dies positiv auf den inländischen Fremdkapitalmarkt aus, weil damit die Nachteile des Liquiditätsentzugs, des administrativen Aufwands für die Rückforderung und des Zinsverlusts behoben werden.

Die Steuererhebung durch die Zahlstelle, wie sie der Entwurf vorsieht, erlaubt es ausserdem, nicht nur Erträge von inländischen Schuldner zu erfassen, sondern die Verrechnungsteuer auch auf Erträgen aus ausländischen Titeln zu erheben, die eine schweizerische Zahlstelle verwahrt. Die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer wird damit erweitert. Der Wechsel zum Zahlstellenprinzip erfüllt somit die beiden hauptsächlichen Zielsetzungen der Reform. Wir begrüssen deshalb die vorgeschlagene Neuregelung im Grundsatz.

4. Berücksichtigung des politischen Umfelds

Allerdings können wir der Vorlage nur zustimmen, wenn die notwendigen politischen Rahmenbedingungen dafür erfüllt sind. Einerseits führt der Wechsel zum Zahlstellenprinzip dazu, dass die Verrechnungssteuer ihre Sicherungsfunktion für Zinsen aus inländischer Quelle zum Teil verliert. Denn das bewegliche Kapitalvermögen lässt sich aufgrund seiner Mobilität leicht auf ausländische Zahlstellen übertragen. Auf diese erstreckt sich die Verrechnungssteuer nach dem Zahlstellenprinzip nicht. Es ist deshalb zwingend, dass ein reziprok ausgestalteter automatischer Informationsaustausch (AIA) greift und die Steuerbehörden die aus dem Ausland erhaltenen Informationen auch uneingeschränkt verwerten können. Andernfalls ist damit zu rechnen, dass in

der Schweiz steuerpflichtige natürliche Personen ihre (in- und ausländischen) Titel auf eine ausländische Zahlstelle übertragen. Nach dem heutigen Stand existieren keine Abkommen über den AIA mit anderen Staaten. Hinzu kommt, dass die zustande gekommene Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“ allen Dritten (nicht nur Banken) die Erteilung von steuerrelevanten Auskünften an Behörden untersagt, wenn die steuerpflichtige Person nicht zustimmt. Im Falle einer Annahme dieser Initiative wären reziprok ausgestaltete AIA-Abkommen sowie die Verwertung von entsprechenden Informationen aus dem Ausland wohl ausgeschlossen. Im erläuternden Bericht wird deshalb zu Recht darauf hingewiesen, dass der AIA unabdingbare Voraussetzung für die Reform der Verrechnungssteuer ist. Solange noch keine Abkommen mit den umliegenden Staaten Europas und den wichtigsten Finanzplätzen (inkl. Offshore-Finanzzentren) bestehen, die einen entsprechenden Informationsaustausch vorsehen, führt der Wechsel zum Zahlstellenprinzip folglich nicht zum Ziel. Ebenso ist mit der Umsetzung der Reform zuzuwarten, bis Klarheit über die Annahme oder Verwerfung der Volksinitiative herrscht. Das verschafft den Kantonen zugleich einen gewissen zeitlichen Spielraum, um die technischen Voraussetzungen für ein voll-elektronisches Meldeverfahren zu schaffen, das für die Umsetzung der Meldeoption unumgänglich ist.

5. Bemerkungen zu einzelnen Punkten

5.1. Schuldnerprinzip für Erträge aus inländischen Beteiligungsrechten und für Lotteriegewinne

Die vom Bundesrat angeführten Argumente für eine Beibehaltung des Schuldnerprinzips bei inländischen Beteiligungsrechten überzeugen. Beteiligungsrechte sind im Unterschied zu Obligationen und Geldmarktpapieren, wo es ausschliesslich auf die Bonität des Schuldners ankommt, nicht beliebig substituierbar. Ein Systemwechsel trägt hier nichts zum anvisierten Ziel der Reform – der Stärkung des Kapitalmarktes – bei und würde den Werkplatz mit den Aufgaben einer Zahlstelle unzumutbar belasten. Er drängt sich auch im internationalen Vergleich nicht auf, sind doch Quellensteuern auf Dividenden international weiter verbreitet als jene auf Zinsen. Ausserdem ist auch aus finanzpolitischen Gründen nicht auf die Einnahmen aus Quellen- und Residualsteuern zu verzichten, die auf den ins Ausland fliessenden Erträgen inländischer Beteiligungsrechte erzielt werden. Schliesslich fällt ins Gewicht, dass die Verrechnungssteuer nicht nur offene, sondern auch verdeckte Gewinnausschüttungen erfasst. Für die verdeckten Gewinnausschüttungen kann nicht die Zahlstelle steuerpflichtig sein, weshalb hier ohnehin am Schuldnerprinzip festzuhalten wäre.

Auch bei Lotteriegewinnen ist es sachgerecht, am Schuldnerprinzip festzuhalten. Denn den Lotterieveranstaltern ist es nicht zuzumuten, die wirtschaftlich Berechtigten zu ermitteln. Ausserdem macht es wenig Sinn, einen Systemwechsel vorzunehmen, wenn ohnehin beabsichtigt ist, die Besteuerung von Lotteriegewinnen in der nächsten Zukunft abzuschaffen.

5.2. Meldeoption

Die Meldeoption hat sowohl wirtschaftliche als auch administrative Vorteile. Die inländische natürliche Person hat einen Liquiditätsvorteil, ohne dass sie das bewegliche Kapitalvermögen auf ausländische Zahlstellen überträgt, womit sie den gleichen Effekt erzielen könnte. Und die Steuerbehörden werden durch den Wegfall des Rückerstattungsverfahrens administrativ (eher) entlastet, sofern sich Steuerpflichtige durchgängig dafür entscheiden. Der Vorteil dürfte sich indes verflüchtigen, wenn sie ein Nebeneinander von Meldeoption und Verrechnungssteuer praktizieren (z.B. bei Bank A Meldeoption, bei Bank B Rückforderung Verrechnungssteuer; der eine Ehegatte Meldeoption, der andere Rückforderung). Die Meldeoption erleichtert es zudem steuerehrlichen Personen, dem Steuerbezug auszuweichen, während bei der Entrichtung der Steuer die Möglichkeit zur Verrechnung besteht. Trotz dieser Vorbehalte begrüssen wir die Einführung der Meldeoption.

5.3. Steuerausnahme für juristische Personen

Grundsätzlich ist nichts dagegen einzuwenden, steuerbare Leistungen an juristische Personen unter Hinweis auf die Buchführungspflicht und dem deshalb geringeren Sicherheitsbedürfnis von der Besteuerung auszunehmen. Allerdings erachten wir die im Vorentwurf vorgesehenen Vor-

aussetzungen dafür, dass die juristische Person der ordentlichen oder eingeschränkten Revision unterliegt und den Nachweis dafür erbringt, als zwingend. Eine Lockerung dieser Bedingungen wäre nicht akzeptabel. Ohnehin birgt die Ausnahme die Gefahr von Missbräuchen in sich, denn trotz verschiedener Sanktionsmöglichkeiten sind die Fälle, in denen die kaufmännischen Bücher nicht geführt und Revisionen nicht (korrekt) vorgenommen werden, keine Seltenheit.

5.4. Marchzinsen

Der Vorentwurf löst ein altes und bekanntes Problem, die Besteuerung der Marchzinsen, grundsätzlich sachgerecht. Der Ertrag wird, auch wenn nicht der Schuldner den Zins entrichtet, bei jener Person besteuert, die ihn vereinnahmt. Indessen erscheint es fraglich, ob die Zahlstellen in der Lage sein werden, die Regelung korrekt und vollständig in die Praxis umzusetzen. Einerseits wird die Zahlstelle des Verkäufers den Marchzinsanteil am Verkaufspreis der Obligation ermitteln müssen; und andererseits wird auch jene des Käufers den Jahreszins um den bereits besteuerten Marchzins kürzen müssen, um die Steuer korrekt zu ermitteln. Hier besteht die Gefahr, dass bei der Veranlagung der direkten Steuern erheblicher zusätzlicher Aufwand auf die Steuerbehörden zukommt. Denn es gilt sowohl die doppelte Besteuerung als auch die doppelte Nichtbesteuerung des gleichen Zinses zu vermeiden. Der Vorschlag ist noch einmal zu überdenken.

6. Ergebnis

Der Entwurf zur Neuordnung der Verrechnungssteuer überzeugt im Grossen und Ganzen. Insbesondere begrüssen wir den Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip, womit auch Erträge ausländischer Beteiligungsrechte, strukturierter Produkte und von Anteilen ausländischer kollektiver Kapitalanlagen der Verrechnungssteuer unterliegen. Nicht zu beanstanden ist das Festhalten am Schuldnerprinzip bei inländischen Beteiligungsrechten und Lotteriegewinnen. Bei der Umsetzung in der Praxis dürften die Meldeoption, die Steuerausnahme für Leistungen an juristische Personen sowie die Besteuerung der Marchzinsen zu gewissen Problemen führen. Hier sind Verbesserungen zu prüfen. Unabdingbare Voraussetzung für die Einführung des Systemwechsels ist jedoch, dass mindestens mit den Nachbarstaaten und den wichtigen Finanzplätzen ein reziprok ausgestalteter automatischer Informationsaustausch greift und die Steuerbehörden die aus dem Ausland erhaltenen Informationen auch uneingeschränkt verwerten können. Darüber wird erst Klarheit herrschen, wenn die AIA-Gesetzgebung in Kraft treten kann und die Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“ vom Tisch ist. Andernfalls ist auf die Vorlage zu verzichten.

Abschliessend danken wir Ihnen noch einmal für die Gelegenheit zur Stellungnahme und ersuchen Sie, unsere Vorbehalte bei der definitiven Formulierung der Revisionsvorlage gebührend zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig. Roland Heim
Landammann

sig. Andreas Eng
Staatsschreiber

Kopie: vernehmlassungen@estv.admin.ch