

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Eidgenössisches Finanzdepartement
Herr Bundesrat Ueli Maurer
Bernhof
3003 Bern

30. Juni 2020

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 3. April 2020 haben Sie uns das Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

1. Ausgangslage

Zinszahlungen auf Obligationen von Schweizer Unternehmen unterliegen zu 35% der Verrechnungssteuer. Selbst wenn die Anleger Anspruch auf teilweise oder vollständige Rückerstattung der Verrechnungssteuer haben, werden die Schweizer Obligationen als unattraktiv angesehen. Die geltende Verrechnungssteuer weist überdies Sicherungslücken auf. So sind Erträge aus ausländischen Obligationen nicht gesichert, obschon deren Besitz als Einkommen bzw. Vermögen deklariert werden muss.

Mit den beabsichtigten Änderungen des Verrechnungssteuergesetzes sollen sowohl der Fremdkapitalmarkt als auch der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer gestärkt werden. Zur Stärkung des Fremdkapitalmarktes soll neu die Verrechnungssteuer auf Zinserträgen nur dann erhoben werden, wenn es sich beim Anleger um eine inländische natürliche Person handelt. Zur Stärkung des Sicherungszwecks soll die Verrechnungssteuer auf ausländische Zinserträge ausgedehnt werden.

Ein differenzierter Steuerabzug setzt voraus, dass dem Schuldner seine Gläubiger bekannt sind. Dies ist gerade bei handelbaren Obligationen oftmals nicht der Fall. Aus diesem Grund soll die Pflicht zur Erhebung der Verrechnungssteuer neu an diejenige Zahlstelle übertragen werden, die den Zinsertrag dem Anleger (eine inländische natürliche Person) gutschreibt. Hierbei hat die Zahlstelle die Verrechnungssteuer sowohl auf inländischen als auch auf ausländischen Zinserträgen zu erheben. Bei Letzteren sieht Artikel 13 Abs. 1^{bis} E-VStG vor, dass die steuerpflichtige Zahlstelle die Verrechnungssteuer um diejenigen ausländischen Quellensteuern kürzt, die weder rückforderbar noch anrechenbar sind. Inländische Schuldner haben zudem die Wahl, ob sie von diesem Systemwechsel (Zahlstellenprinzip) Gebrauch machen oder im bisherigen System (Schuldnerprinzip) verbleiben wollen.

Das neue Verrechnungssteuersystem soll dabei auf direkte und indirekte Anlagen (Kollektive

Kapitalanlagen, strukturierte Produkte, etc.) gleichermaßen angewendet werden.

Als Begleitmassnahme zu den Reformelementen der Verrechnungssteuer wird die Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen aufgehoben. Damit soll der Handel in der Schweiz attraktiver werden. Der positive Effekt auf den Fremdkapitalmarkt wird weiter unterstützt.

2. Stellungnahme

2.1. Im Allgemeinen

Die vorliegende Reform ist eine bedeutende steuerpolitische Vorlage.

Neu soll der Ort der Zahlstelle der Anlegerin oder des Anlegers (z.B. Bank, in deren Depot die Anlegerin oder der Anleger die steuerbare Obligation hält) massgebend sein für die Frage, ob die Verrechnungssteuer auf Zinsen erhoben wird oder nicht. Der Wechsel zum Zahlstellenprinzip wird dahingehend begründet, dass diese im Unterschied zum Schuldner die Person der Anlegerin oder des Anlegers kennt. Sie ist damit in der Lage, die Verrechnungssteuer ausschliesslich in den Fällen zu erheben, in denen dies der Sicherungszweck verlangt. So soll die Verrechnungssteuer nur gegenüber inländischen natürlichen Personen erhoben werden. Im Weiteren seien die Zahlstellen technisch in der Lage, auch auf Erträgen aus ausländischen Zinspapieren die Verrechnungssteuer zu erheben. Neu sind damit auch ausländische Zinserträge gesichert, wenn sie von einer inländischen natürlichen Person im Depot einer inländischen Bank gehalten werden. Schliesslich soll die Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen aufgehoben werden.

Mit den Massnahmen soll sowohl der Fremdkapitalmarkt gestärkt, als auch der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer ausgeweitet werden. Wir anerkennen den Handlungsbedarf und erachten die Zielsetzung als sinnvoll. Überdies begrüssen wir die in Artikel 56 E-VStG vorgeschlagene Legitimation der kantonalen Verrechnungssteuerämter zur Beschwerde an das Bundesgericht.

Die Reform der Verrechnungssteuer bringt für die Kantone zusätzliche finanzielle Risiken und erheblichen Umsetzungsaufwand mit sich. Für diese Problemfelder sind in Zusammenarbeit mit den Kantonen Lösungen zu erarbeiten.

2.2 Zahlstellenprinzip im Hinblick auf Digitalisierung und Automatisierung

Die Kantone sind für die Rückerstattung der Verrechnungssteuer an inländische natürliche Personen zuständig. Demnach stehen für die Kantone die Auswirkungen der Gesetzesvorlage auf die Steuerpflichtigen und die kantonalen Vollzugsbehörden im Vordergrund.

Im heute geltenden System klassifiziert die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) weitgehend jedes Wertpapier und führt die steuerlich relevanten Daten laufend elektronisch nach. Diese Daten bilden die Quelle für die durch die Steuerpflichtigen elektronisch ausgefüllten Wertschriftenverzeichnisse, ebenso wie für die elektronischen Wertschriftenprüfungssysteme der kantonalen Steuerverwaltungen.

Durch den geplanten Wechsel zum Zahlstellenprinzip kann nicht mehr ohne weiteres auf die Datenquelle der ESTV abgestellt werden. Im Rahmen der Prüfung der Rückerstattungsanträge müssten die Kantone sämtliche Einzelbelege bei den Steuerpflichtigen einfordern und manuell kontrollieren, ob die Vermögenswerte von einer in- oder ausländischen Zahlstelle gehalten werden. Erfolgt keine hinreichende Kontrolle, könnte es zu unrechtmässigen Rückerstattungen der Verrechnungssteuer kommen. Hierbei trägt der Kanton das finanzielle Risiko.

Das Zahlstellenprinzip birgt überdies das systemimmanente Risiko, dass inländische natürliche Personen auf eine ausländische Zahlstelle ausweichen, um die Verrechnungssteuer zu vermeiden (Zahlstellenverlegung). Ein solches Verhalten hat nachteilige Auswirkungen für den Finanzplatz Schweiz wie auch für den Fiskus.

Im Weiteren widerspricht ein belegbasiertes Rückerstattungsverfahren den Digitalisierungsstrategien von Bund und Kantonen und führt zu einem unverhältnismässigen Mehraufwand bei den kantonalen Steuerverwaltungen. Indem Artikel 20d Abs. 1^{bis} E-VStG vorsieht, dass das Zahlstel-

lenprinzip für den inländischen Schuldner freiwillig ist, wird die Komplexität des gesamten Systems für die Kantone und die steuerpflichtigen Personen zusätzlich erhöht.

Das E-VStG benötigt daher eine Bestimmung, welche dem Bundesrat als Rechtsgrundlage dient, um mittels Verordnung festlegen zu können, wie die inländischen Schuldner und die inländischen Zahlstellen die Verrechnungssteuerabzüge bescheinigen müssen. Einzig so kann die Digitalisierung im Allgemeinen und die automatisierte Antragsprüfung der Kantone gewährleistet werden.

Im Weiteren erfordert die Einführung einer teilweisen Zahlstellensteuer eine umfangreiche Anpassung des Informatiksystems. Es müssten nicht nur die Prüfsysteme der kantonalen Steuerverwaltung verändert werden, sondern auch die elektronischen Deklarationssysteme für die steuerpflichtigen natürlichen Personen. Es wäre daher angezeigt, dass sich der Bund nicht nur an den Kosten der Zahlstellen, sondern auch an den Implementierungskosten der Kantone beteiligt. Überdies wäre es sachgerecht, wenn die Implementierungsleistungen des Bundes an die Zahlstellen bei der Bemessung der gesetzlichen Beteiligung der Kantone gemäss Art. 2 Abs. 1 VStG ausgenommen würden. Andernfalls würden sich die Kantone indirekt zu 10% an diesen Implementierungsleistungen an die Zahlstellen beteiligen.

Zusammengefasst steht der Wechsel zum Zahlstellenprinzip einem digitalisierten Deklarations- und einem automatisierten Rückerstattungsverfahren entgegen.

2.3 Ausländische Quellensteuern (Art.13 Abs.1^{bis} E-VStG)

Von der Verrechnungssteuer nach Zahlstellenprinzip werden neu auch ausländische Zinserträge erfasst. Diese können mit einer ausländischen Quellensteuer vorbelastet sein.

Gemäss Art. 13 Abs. 1^{bis} E-VStG kürzt die inländische Zahlstelle den Verrechnungssteuerabzug um diejenigen ausländischen Quellensteuern, die weder rückforderbar noch anrechenbar sind.

Ausländische Quellensteuern auf Zinserträgen sind nur dann weder (im Ausland) rückforderbar noch (im Inland) anrechenbar, wenn sie aus einem Land stammen, mit welchem die Schweiz *kein* DBA abgeschlossen hat. Demgegenüber geht aus den Erläuterungen hervor, dass sich Art. 13 Abs. 1^{bis} E-VStG auf Zinserträge aus Ländern bezieht, mit welchen die Schweiz *ein* DBA abgeschlossen hat.

Art. 13 Abs. 1^{bis} E-VStG muss dahingehend angepasst werden, dass sich eine Anrechnung ausländischer Quellensteuern a) nur auf Zinserträge aus DBA-Staaten bezieht und b) denjenigen Teil der ausländischen Quellensteuer betrifft, welcher im DBA-Staat verbleibt (sog. Residualsteuer) bzw. in der Schweiz auf dem Wege der Steueranrechnung zurückgefordert werden kann. Die Problematik wird anhand eines Beispiels dargestellt:

Beispiel:	Brutto-Zinsertrag		5'000
	Quellensteuerabzug DBA-Staat gesamt	25%	1'250
	davon rückforderbar im DBA-Staat	15%	750
	davon anrechenbar in der CH (sog. Residualsteuer)	10%	500
	Auszahlung an CH-Zahlstelle		3'750
	Verrechnungssteuerabzug durch CH-Zahlstelle	35%	1'750
	Netto-Auszahlung an Anleger		2'000

Unter der Voraussetzung, dass der Anleger korrekt deklariert, kann er die abgezogenen Steuern von 3'000 (1'250 + 1'750) wie folgt zurückfordern:

	Im DBA-Staat mit speziellem Antrag	15%	750
	In der CH mit speziellem Antrag (Steueranrechnung)	max. 10%	500
	<u>In der CH mit der ordentlichen VSt-Rückerstattung</u>	<u>35%</u>	<u>1'750</u>
	Rückforderung gesamt		3'000

Selbst wenn der Anleger regelmässig sämtliche Steuerabzüge zurückfordern oder anrechnen kann, führt der neue Verrechnungssteuerabzug von 35% durch die CH-Zahlstelle zu einer Überbesicherung der ausländischen Zinserträge. Demensprechend erachten wir es als sachgerecht, wenn die ausländische Residualsteuer bei der Verrechnungssteuer berücksichtigt würde.

Eine entsprechende Berücksichtigung kann auf zwei Arten erfolgen: Entweder wird a) die heute geltende Steueranrechnung der Residualsteuer in Bezug auf solche Zinserträge aufgehoben und in die Verrechnungssteuer integriert oder die Verrechnungssteuer wird b) um die Residualsteuer reduziert. Beide Berechnungsmethoden führen im Ergebnis dazu, dass die Besicherung reduziert wird.

Variante a:	Auszahlung an CH-Zahlstelle		3'750
	Verrechnungssteuerabzug durch CH-Zahlstelle	25%	1'250
	<u>(Verrechnungssteuer 35% ./ Residualsteuer 10%)</u>		
	Netto-Auszahlung an Anleger		2'500

Unter der Voraussetzung, dass der Anleger korrekt deklariert, kann er die abgezogenen Steuern von 2'500 wie folgt zurückfordern:

	Im DBA-Staat mit speziellem Antrag	15%	750
	Steueranrechnung entfällt		---
	In der CH mit der ordentlichen VSt-Rückerstattung	35%	1'750
	<u>(Verrechnungssteuer 25% + Residualsteuer 10%)</u>		
	Rückforderung gesamt		2'500

Variante a) reduziert die Besicherung der CH-Zahlstelle um die ausländische Residualsteuer von 10% (Besicherung nur zu 25% anstelle von 35%). Indem das Steueranrechnungsverfahren für diese Zinserträge entfällt, werden sowohl die Anleger als auch die Kantone administrativ entlastet. Der Verrechnungssteuerabzug verbleibt bei 35%.

Der Wegfall der Steueranrechnung hätte andererseits zur Folge, dass der Anleger (ungeachtet seiner effektiven Steuerbelastung) bei korrekter Deklaration stets die volle Residualsteuer als Verrechnungssteuer zurückerhalten würde. Als Bestandteil der Verrechnungssteuer wären die zurückerstattenden Residualsteuern durch den Bund zu tragen. Damit würde eine Ausnahme im Vergleich zu den geltenden DBA-Anrechnungsregeln geschaffen.

Variante b:	Auszahlung an CH-Zahlstelle		3'750
	Steuerabzug durch CH-Zahlstelle	25%	1'250
	<u>(Verrechnungssteuer 35% ./ Residualsteuer 10%)</u>		
	Netto-Auszahlung an Anleger		2'500

Unter der Voraussetzung, dass der Anleger korrekt deklariert, kann er die abgezogenen Steuern von 2'500 wie folgt zurückfordern:

	Im DBA-Staat mit speziellem Antrag	15%	750
	In der CH mit speziellem Antrag (Steueranrechnung)	max. 10%	500
	<u>In der CH mit der ordentlichen VSt-Rückerstattung</u>	25%	1'250
	Rückforderung gesamt		2'500

Variante b) hätte zur Folge, dass das bisherige Instrument der Steueranrechnung unverändert bleiben würde. Andererseits hätte die Anrechnung der Residualsteuer durch die CH-Zahlstelle zur Folge, dass der Verrechnungssteuersatz nicht mehr einheitlich 35% beträgt.

Uneinheitliche Verrechnungssteuersätze hätten zur Folge, dass im Bereich der Zinserträge die heute geltende klare Trennung von Titeln mit und ohne Verrechnungssteuerabzug nicht mehr genügt. Zinserträge müssten durch die Steuerpflichtigen separat deklariert und mit den jeweils tatsächlich vorgenommenen Verrechnungssteuerabzügen ausgewiesen werden. Dies würde einer digitalisierten Antragsprüfung zuwiderlaufen und für die Steuerpflichtigen eine Erschwerung ihrer Deklaration bedeuten. Darüber hinaus wären die heute in den Kantonen verwendete-

ten Wertschriftenverzeichnisse nicht mehr brauchbar, wenn es darum geht, die Rückerstattung der Verrechnungssteuer auf ausländischen DBA-Zinserträgen korrekt zu beantragen.

Es ist daher auf eine Anrechnung der Residualsteuer an die Verrechnungssteuer auf Zinserträgen aus DBA-Staaten zu verzichten und damit die Überbesicherung dieser Erträge in Kauf zu nehmen, oder die Anrechnung erfolgt gemäss der oben dargestellten Variante a) d.h. bei gleichzeitigem Wegfall der Möglichkeit auf Steueranrechnung.

2.4 Finanzielle Überlegungen

Mit dem Zahlstellenprinzip ist für die Erhebung der Verrechnungssteuer nicht nur die Ertragsart, sondern neu auch der Ort der Zahlstelle massgebend. Zudem wird mit den ausländischen Zinserträgen das Rückerstattungsvolumen ausgeweitet. Aus der erhöhten Komplexität des Rückerstattungsverfahrens und des steigenden Volumens ergeben sich für die Kantone gewichtige fiskalische Risiken.

Die Kantone sind an allfälligen Mehreinnahmen aus der Verrechnungssteuer vor Rückstellung zu 10% beteiligt. Gleiches gilt für Mindereinnahmen. Die im Rahmen der Vorlage geschätzten Mindereinnahmen der Kantone aus der Verrechnungssteuer sind plausibel. Allerdings liegt den Berechnungen ein Tiefzinsniveau zugrunde, weshalb sich die Ausfälle bei einem Zinsanstieg markant erhöhen.

Fraglich ist zudem, ob inländische Konzerne als Folge des Zahlstellenprinzips ihre funktionierenden Strukturen aufgeben und ihre Obligationen tatsächlich neu aus dem Inland heraus begeben werden.

2.5 Übrige Reformthemen

Die vorgeschlagene Gleichbehandlung direkter und indirekter Anlagen ist sachgerecht. So können Verzerrungen am Markt beseitigt und das Risiko für Steuerhinterziehungen verringert werden. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Komplexität der Umsetzung dieser Neuerung sowohl für die Zahlstellen als auch für die Anleger und die kantonalen Steuerbehörden eine grosse Herausforderung darstellt.

Im Weiteren wird der Verzicht auf Reformelemente bei der Gewinnsteuer befürwortet.

Sollte die vorgeschlagene Reform nicht per 01.01.2021 in Kraft treten, erachten wir eine Verlängerung der bestehenden Ausnahmebestimmungen für TBTF-Instrumente um 10 Jahre als sachgerecht.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns bestens.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Brigit Wyss
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber