

Eidgenössische Steuerverwaltung
Eigerstrasse 65
3003 Bern

Geht nur per E-Mail an:
vernehmlassungen@estv.admin.ch

31. März 2015

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2014 laden Sie uns zum Vernehmlassungsverfahren zur Reform der Verrechnungssteuer ein. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und nehmen gerne aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht zum Entwurf der Vorlage Stellung.

Die Verrechnungssteuer auf inländischen Obligationen ist ein zentrales Problem für den Fremdkapitalmarkt in der Schweiz. Insbesondere ausländische Investoren sind nicht bereit, einen Steuerabzug auf Zinsen bzw. das aufwändige Rückerstattungsverfahren hinzunehmen. Ausländische Investoren erwerben Obligationen von Schweizer Schuldern nur, falls die Zinskonditionen diese Nachteile aufwiegen. Damit werden die Finanzierungskosten für Schweizer Unternehmen am heimischen Kapitalmarkt verteuert. Der Emissionsstandort Schweiz ist im internationalen Kontext entsprechend unattraktiv. Die Problematik betrifft sowohl den Werk- wie auch den Finanzplatz.

Grosse Schweizer Unternehmen weichen für ihre Obligationenemissionen auf ausländische Finanzplätze aus, wo sie Obligationen ohne Verrechnungssteuer ausgeben können. Sie wickeln auch die konzerninterne Finanzierung sowie Treasury-Aktivitäten über ausländische Gesellschaften ab. Für die Unternehmen bedeutet dies Mehraufwand. Der Schweiz entgehen die mit den Finanzierungsaktivitäten verbundene Wertschöpfung, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen. Da Kapital im Ausland aufgenommen wird, verliert der Finanzplatz zudem bedeutendes Emissionsgeschäft. Es ist ein langjähriges Anliegen der Wirtschaft, die Rahmenbedingungen für die Konzernfinanzierung in der Schweiz zu verbessern und damit den Kapitalmarkt zu beleben.

Mit dem vorgeschlagenen Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip im Bereich von Obligationen kann der Kapitalmarkt deutlich gestärkt werden. Durch die absehbare Einführung automatischer Datenlieferungen an ausländische Steuerbehörden (AIA) entfällt die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer für im Ausland steuerpflichtige Personen. Die Ausschüttung von Zinserträgen

an ausländische Personen kann deshalb von der Verrechnungssteuer ausgenommen werden. Der heute weitgehend brach liegende Schweizer Kapitalmarkt wird dadurch belebt. Die Finanzierungskosten für Schweizer Unternehmen sinken.

Mit dem Übergang zum Zahlstellenprinzip verbessern sich die Rahmenbedingungen sowohl für externe wie auch für konzerninterne Finanzierungsaktivitäten massgeblich. Da sowohl in- als auch ausländische Anleihen dem Zahlstellenprinzip unterliegen und auf Zinsen keine Residualsteuer erhoben werden soll, verliert die Unterscheidung zwischen in- und ausländischen Anleihen ihre Bedeutung. Die Bestimmungen betreffend im Inland garantierte Anleihen ausländischer Konzerngesellschaften (Art. 14a Abs. 3 der Verrechnungssteuerverordnung) können ersatzlos aufgehoben werden. Die Industrie kann somit künftig Obligationen in der Schweiz zu konkurrenzfähigen Bedingungen ausgeben sowie ihre Treasury-Funktionen zurück in die Schweiz verlegen. Wir verweisen diesbezüglich auf die Stellungnahme von SwissHoldings, die wir vollumfänglich unterstützen.

Aufgrund der internationalen Entwicklungen bei Unternehmenssteuern (Projekt Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) und der zunehmenden Bedeutung wirtschaftlicher Substanz im internationalen Steuerrecht hat die Zentralisierung von Funktionen für internationale Konzerne an Bedeutung gewonnen. Das Interesse an der Verlagerung von Finanzierungsaktivitäten in die Schweiz – und damit auch die Relevanz der vorliegenden Reform – ist deshalb gross. **Neben der Reform der Verrechnungssteuer ist diesbezüglich auch eine Lösung für die steuerliche Behandlung von Finanzierungserträgen im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III (USTR III) wichtig.** Zur Förderung von Finanzierungsaktivitäten in der Schweiz ist eine zinsbereinigte Gewinnsteuer beschränkt auf Sicherheitseigenkapital eine zielgerichtete Lösung. Wir verweisen hier gerne auf unsere Vernehmlassungsantwort zur Unternehmenssteuerreform III vom 27. Januar 2015.

Die Position von economiessuisse im Überblick:

economiessuisse

- anerkennt den **grundlegenden Handlungsbedarf** bei der Verrechnungssteuer.
- begrüsst den **Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip**, weil dadurch der Kapitalmarkt Schweiz deutlich gestärkt werden kann.
- sieht **keinen Handlungsbedarf bei inländischen Beteiligungsrechten** und unterstützt den diesbezüglichen Verbleib beim Schuldnerprinzip.
- begrüsst die **Übergangsregelung zur verrechnungssteuerfreien Ausgabe von regulatorisch geforderten verlustabsorbierenden Obligationen** für systemrelevante Banken.
- hält den **Ausbau staatsvertraglicher Instrumente** für angemessen und ausreichend, um einer drohenden Verlagerung der Zahlstelle ins Ausland entgegenzuwirken (Vermeidung von Umgehungen).
- anerkennt die Vorteile eines Meldeverfahrens für Steuerpflichtige sowie Zahlstellen und hält dabei ein **automatisches Meldeverfahren beschränkt auf Wertschriftenerträge, die dem Zahlstellenprinzip unterliegen**, für vorteilhafter als das vorgeschlagene freiwillige Meldeverfahren. Im Bereich der Zinsen auf Bankguthaben ist kein Meldeverfahren vorzusehen.
- ist der Ansicht, dass die **Abwicklungs- und Haftungsrisiken der Zahlstellen minimiert** und allfällige administrative Mehraufwände angemessen entschädigt werden sollen. Mit dem vorgeschlagenen eingeschränkten automatischen Meldeverfahren ist dies nicht notwendig.
- hält die **Anrechnung der zu erwartenden Mehreinnahmen dieser Reform zur Gegenfinanzierung der inhaltlich verknüpften Unternehmenssteuerreform III** für angebracht.

1.1 Verbleib beim Schuldnerprinzip bei inländischen Beteiligungsrechten

Dividenden von inländischen Beteiligungsrechten sollen gemäss Bundesrat weiterhin nach dem Schuldnerprinzip besteuert werden. *economiesuisse* unterstützt diesen Vorschlag. Zwar wird mit der Einführung der Zahlstellensteuer und der teilweisen Weiterführung der Quellensteuer ein duales System geschaffen. Vom Aufwand her ist dieses jedoch tragbar. Der Komplexitätszuwachs hält sich in engen Grenzen. **Bei inländischen Dividenden besteht aus Sicht einer grossen Mehrheit der Mitglieder von *economiesuisse* kein Anpassungsbedarf.**

Auf die Attraktivität von Schweizer Aktien für internationale Anleger hat die Verrechnungssteuer keinen namhaften Einfluss. Quellensteuern, wie sie die Schweiz erhebt, sind auf Erträgen von Beteiligungspapieren international üblich. Der Verzicht auf die Verrechnungssteuer brächte aus Standortsicht kaum Vorteile. Aufgrund des erheblichen Umfangs der nicht rückforderbaren Komponente der Verrechnungssteuer (Residualsteuer) wäre eine Umstellung zum Zahlstellenprinzip auch finanzpolitisch unerwünscht.

Zwar könnten Residualsteuern grundsätzlich auch von den Zahlstellen erhoben werden. Die damit einhergehenden Abwicklungs- und Haftungsrisiken für die Zahlstellen wären jedoch erheblich (es handelt sich um Milliardenbeträge). Ein Standortvorteil resultierte aus der Umstellung nicht.

Ebenso wenig sollten die Schuldner der Beteiligungserträge – die Unternehmen – Zahlstellenpflichten übernehmen müssen. Bei einer Umstellung zum Zahlstellenprinzip müssten die Unternehmen ihre Dividendenempfänger identifizieren und den Steuerabzug in Abhängigkeit des Empfängers differenziert anwenden. Dies wäre mit einer grossen administrativen Mehrbelastung für die Unternehmen verbunden, da sie die Empfänger der Dividendenzahlungen heute in der Regel nicht im Detail kennen. Zudem bedeuteten die Zahlstellenpflichten auch für die Unternehmen beträchtliche Abwicklungs- und Haftungsrisiken. Das heutige Erhebungssystem mit einem Steuerabzug an der Quelle ist dagegen einfach und mit geringen Risiken verbunden. Es ist bestens eingespielt und sollte darum beibehalten werden.

1.2 Verrechnungssteuerfreie Ausgaben von regulatorisch geforderten Anleihen

Die FINMA verlangt von den systemrelevanten Banken, dass die zur Erfüllung der Mindestkapitalvorschriften auszugebenden Bail-in Bonds in der Schweiz emittiert werden. Die Verrechnungssteuer verteuert diese Emissionen erheblich. Da die inländische Nachfrage nach Bail-in Bonds (zu) klein ist, müssen die Banken die Bruttoverzinsung erhöhen, damit auch ausländische Investoren Bail-in Bonds erwerben. Gemäss der Too-big-to-fail-Gesetzgebung müssen die Grossbanken die strengen Kapitalvorschriften bis Ende 2018 erfüllen. Mit Blick auf die Verrechnungssteuer ebenfalls problematisch ist die zukünftige Behandlung von CoCos (Contingent Convertible Bonds, d.h. Pflichtwandelanleihen) und Write-off Bonds (Anleihen mit Forderungsverzicht). CoCos und Write-off Bonds sind gegenwärtig von der Verrechnungssteuer ausgenommen. Die geltende Regelung ist jedoch bis Ende 2016 befristet.

Die Umstellung zum Zahlstellenprinzip ermöglicht die verrechnungssteuerfreie Ausgabe von Pflichtwandelanleihen und Anleihen mit Forderungsverzicht (CoCos, Write-off Bonds und Bail-in Bonds) durch systemrelevante Banken in der Schweiz. Solche Anleihen wären damit auch für ausländische Investoren attraktiv. *economiesuisse* unterstützt die befristete Übergangsregelung bis zur Einführung des Zahlstellenprinzips, um die verrechnungssteuerfreie Ausgabe dieser regulatorisch geforderten Anleihen ab Januar 2017 sicherzustellen.

1.3 Stärkung staatsvertraglicher Instrumente

Die vorgeschlagene umfassende Steuersicherung bei Schweizer Zahlstellen erhöht die Gefahr, dass Schweizer Steuerpflichtige ihre Vermögenswerte zu einer ausländischen Zahlstelle verschieben, um damit die Sicherungssteuer bzw. die Meldung zu umgehen. Der Bundesrat bezeichnet deshalb den gegenseitigen Informationsaustausch mit Partnerstaaten als wichtige Voraussetzung für die vorgeschlagene Verrechnungssteuerreform.

economiesuisse kann diese Überlegung nachvollziehen. **Der Ausbau der entsprechenden staatsvertraglichen Instrumente ist angemessen und gleichzeitig ausreichend, um einer Verlagerung von Zahlstellen ins Ausland zu begegnen.** Andere Sicherungsinstrumente und namentlich eine Residualsteuer bei Obligationen sind unnötig. Der Grundsatz der Reziprozität ist in der Gestaltung und Umsetzung staatsvertraglicher Instrumente umfassend einzufordern. Inländischen Finanzinstituten droht andernfalls ein Wettbewerbsnachteil gegenüber der ausländischen Konkurrenz.

1.4 Meldeverfahren

Die Verrechnungssteuer ist aufgrund der zeitlich verzögerten und zinslosen Rückerstattung für einen Investor nachteilig, da mit dem Steuerabzug sowohl ein Liquiditätsentzug als auch ein Zinsverlust verbunden sind. Anstelle des Verrechnungssteuerabzugs sieht die Vernehmlassungsvorlage die Möglichkeit einer freiwilligen Meldung der Kapitalerträge durch die Zahlstelle an die Steuerbehörden vor. Entscheidet sich nach diesem Vorschlag ein Ertragsempfänger für die freiwillige Meldung, entfällt der Verrechnungssteuerabzug. Der Vorteil für die Steuerpflichtigen liegt in der Vermeidung von Liquiditätsentzug und Zinsverlusten. Für die Zahlstellen ist die Meldung administrativ einfach und kostengünstig. Zudem können Abwicklungs- und Haftungsrisiken reduziert werden.

Die Nachteile eines freiwilligen Meldeverfahrens liegen in der Verpflichtung der Zahlstellen, neben dem Meldeverfahren zusätzlich ein Verfahren für den Zahlstellensteuerabzug einzurichten. Der administrative Mehraufwand durch dieses doppelte Verfahren ist erheblich. Ebenfalls sind die Abwicklungsrisiken bedeutend, da es sich um Massenverfahren handelt. **In der Wirtschaft wurden deshalb Möglichkeiten der Vereinfachung vertieft diskutiert. In technischer Hinsicht am einfachsten ist ein automatisches Meldeverfahren.** Bei diesem Verfahren würde ein Steuerabzug entfallen, stattdessen würden Erträge von den Zahlstellen an die Steuerbehörden gemeldet. **Die Meldung beinhaltet nur diejenigen Informationen, die im Rahmen der jährlichen Einkommens- und Vermögenssteuerveranlagung von den Steuerpflichtigen offengelegt werden müssen.** Aus Sicht der Wirtschaft sollte ein solches Meldeverfahren auf Wertschriften, die dem Zahlstellenprinzip unterliegen (Obligationen, ausländische Dividenden und Anlagefonds), beschränkt werden. Auf den entsprechenden Erträgen muss somit kein tagfertiges Zahlstellen-Steuerabzugssystem, wie es der Bundesrat vorschlägt, eingerichtet und eingeführt werden.

Bei Bankzinsen auf Kundenguthaben besteht faktisch bereits heute ein Zahlstellensteuerabzug. Ein Handlungsbedarf besteht hier nicht. Der Status quo soll bei Kundenguthaben deshalb unverändert weitergeführt bleiben. Die Entscheidung für oder wider eine automatische Meldung kann durch den Bankkunden über die Wahl der Anlageform getroffen werden. Lehnt ein Bankkunde die Meldung von Vermögenserträgen an die Steuerbehörden ab und bevorzugt er den anonymen Verrechnungssteuerabzug, so stehen ihm Bankguthaben oder auch inländische Beteiligungsrechte als Anlageformen offen.

Ein Zahlstellenkonzept mit einem automatischen Meldeverfahren für Wertschriften erträge, die dem Zahlstellenprinzip unterliegen, ist technischer klar vorteilhaft. Die Reduktion der Abwicklungs- und Haftungsrisiken und eine Abgeltung der Abwicklungskosten der Zahlstellen erübrigen sich, da kein

neues Steuerabzugsverfahren eingeführt werden muss. Automatische Meldeverfahren werden in der Schweiz bereits verschiedentlich angewendet. So bei Erträgen von Versicherungs- und Vorsorgeleistungen sowie im Lohnbereich; neun Kantone kennen ein automatisches Lohnmeldeverfahren. **Ein automatisches Meldeverfahren erreicht das Ziel der Stärkung des Kapitalmarktes auf einfach umsetzbare und kostengünstige Weise. Materielle Nachteile für die Steuerpflichtigen entstehen keine.** Letztere erhalten im Gegenteil Liquiditäts- und Zinsvorteile durch den entfallenden Steuerabzug.

1.5 Technische Umsetzungsfragen

Den operativen Aspekten eines Zahlstellensteuerkonzepts sollte gebührende Beachtung geschenkt werden. Ein neues Verfahren für den Steuerabzug wäre mit einem erheblichen administrativen Aufwand für die Zahlstellen verbunden. Hinzu kämen Abwicklungs- und Haftungsrisiken, die bei einem Massenverfahren beträchtlich wären. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass wie vom Bundesrat vorgeschlagen, die Umgehungspraxis und -rechtsprechung zur bestehenden Verrechnungssteuer (Schuldnersteuer), die Bestimmungen über die Nachbelastungsmöglichkeiten und den Verzugszins sowie die Strafbestimmungen (Bestrafung bei blosser Fahrlässigkeit) ohne Anpassung auf die Zahlstellensteuer angewendet werden. **Sollte im weiteren Prozess auf ein automatisches Meldeverfahren verzichtet bzw. sollte an einem Steuerabzugsverfahren durch die Zahlstellen festgehalten werden, wären Massnahmen erforderlich, um die administrativen Kosten sowie die Abwicklungs- und Haftungsrisiken für die Zahlstellen zu minimieren. Zudem wäre die Vorlage um eine angemessene Aufwandentschädigung für die Zahlstellen zu ergänzen** (beispielsweise mittels einer Bezugsprovision). Die Forderung einer Haftungsbeschränkung und einer Aufwandentschädigung wurden in der Expertengruppe Brunetti II adressiert; sie sind aber nicht in die Vernehmlassungsvorlage aufgenommen worden. In Bezug auf diese Anforderungen sowie weitere Fragen der technischen Ausgestaltung, die vor allem die Zahlstellen betreffen, verweisen wir auf die Stellungnahme von SwissBanking, die wir vollumfänglich unterstützen.

Bei der technischen Ausgestaltung des Zahlstellenkonzepts sind auch die spezifischen Anliegen der kollektiven Kapitalanlagen zu beachten und entsprechend punktuelle Anpassungen im Hinblick auf die operative Ausgestaltung vorzunehmen. Wir verweisen diesbezüglich auf die Stellungnahme der Swiss Funds & Asset Management Association.

Nicht nachvollziehbar ist die vorgeschlagene Anpassung der steuerlichen Behandlung von Marchzinsen. Aufgelaufene, aber noch nicht fällig gewordene, Zinsen einer Obligation erhöhen den Kaufpreis einer Obligation und stellen heute einen steuerfreien Kapitalgewinn für den Verkäufer dar. Die Obligationenzinsen (inkl. Marchzinsen) gelten als Einkommen des Käufers (bzw. des Besitzers der Obligation zum Zeitpunkt der Auszahlung) und werden entsprechend von diesem voll versteuert. Gemäss der Vorlage sollen diese Marchzinsen beim Verkauf einer Obligation neu als Zinseinkommen des Verkäufers gelten und dafür beim Käufer abgezogen werden können. Damit wird die Komplexität des Steuersystems massgeblich erhöht, ohne dass ein zusätzlicher Steuerertrag erzielt würde, denn bereits heute werden die gesamten Obligationenzinsen vom Käufer versteuert. Im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage wird argumentiert, dass mit dieser Neuregelung dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprochen werden soll. Diese Argumentation erscheint vor dem Hintergrund der ökonomischen Zusammenhänge bei der Preisfestsetzung einer Obligation fragwürdig. Denn genauso wie die aufgelaufenen aber noch nicht fällig gewordenen Zinsen, wird sich auch die damit verbundene zusätzliche Steuerlast des Käufers im Kaufpreis niederschlagen. Die effektive Steuerlast wird deshalb bereits heute in Form eines tieferen Verkaufspreises, der nicht die gesamten Marchzinsen enthält, durch den Verkäufer getragen. Die steuerliche Erfassung der Marchzinsen im Rahmen eines Zahlstellensteuerabzugs wäre insbesondere für indirekte Kapitalanlagen operativ hochkomplex. Die beträchtlichen administrativen Mehraufwände

lassen sich nicht rechtfertigen. Eine Anpassung der Behandlung von Marchzinsen wird von economiesuisse abgelehnt.

1.6 Finanzpolitische Auswirkungen

Der Systemwechsel zu einer eingeschränkten Zahlstellensteuer für Obligationen, ausländische Dividenden und Anlagefonds eröffnet ein bedeutendes Potential für permanente Mehreinnahmen. Die Belebung des Kapitalmarktes dürfte eine Steigerung der Wertschöpfung durch die Zurückführung von Finanzierungsaktivitäten in die Schweiz sowie durch das zusätzliche Emissionsgeschäft auslösen. Das entsprechende Potential für Mehreinnahmen wird durch den Bundesrat nicht quantifiziert. Hinzu kommen die Mehreinnahmen aufgrund der verbesserten Sicherungsfunktion. Auch diese Mehreinnahmen werden nicht abgeschätzt. In der Vorlage zur Verrechnungssteuerreform von 2011 ging der Bundesrat von finanziellen Auswirkungen in der Bandbreite von -21 Millionen Franken (bei vollständiger Steuerehrlichkeit) und +437 bis +892 Millionen Franken (bei vollständiger Steuerunehrlichkeit) aus. Die permanenten Mehreinnahmen der Reform dürften die Mindereinnahmen somit nicht nur aufwiegen, sondern tendenziell übertreffen. Dies insbesondere bei einer Weiterführung des Quellensteuerabzugs bei Bankzinsen, wie es economiesuisse vorschlägt. Die permanenten Mindereinnahmen durch Zinsverlust wären in diesem Fall tendenziell geringer als bei einem freiwilligen Meldeverfahren. Auch die einmaligen Mindereinnahmen können durch die Einschränkung des Meldeverfahrens gesenkt werden.

Wie der Bundesrat mehrfach ausgeführt hat, können Mehreinnahmen zur Gegenfinanzierung an die inhaltlich verknüpfte Unternehmenssteuerreform III angerechnet werden. **Um die positiven finanzpolitischen Auswirkungen der Reform der Verrechnungssteuer einschätzen zu können, ist es notwendig, neben den Mindereinnahmen auch eine grobe Quantifizierung der Mehreinnahmen vorzunehmen.** Aus Sicht von economiesuisse ist dies notwendig, um eine fundierte Gesamteinschätzung der finanzpolitischen Konsequenzen der Aufrechterhaltung der steuerlichen Standortattraktivität vornehmen zu können.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Bei Fragen sind wir mit unseren Experten gerne für Sie da

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Frank Marty
Mitglied der Geschäftsleitung

Christian Frey
Wissenschaftlicher Mitarbeiter