



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

A-Post

Eidgenössisches Finanzdepartement
Generalsekretariat EFD
Bundesgasse 3
3003 Bern

Zug, 24. März 2015 hs

Bundesgesetz über das Schuldner- und das Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer; Vernehmlassungsantwort des Kantons Zug

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Dezember 2014 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über das Schuldner- und das Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer eröffnet und die Kantonsregierungen zur Einreichung einer Stellungnahme bis 31. März 2015 eingeladen.

Zu den geplanten Änderungen stellen wir folgende

Anträge:

1. Den eidgenössischen Räten sei eine Vorlage zu übermitteln, welche auf den Grundzügen der Vernehmlassungsvorlage aufbaut und insbesondere beinhaltet:
 - a) den vorgeschlagenen grundsätzlichen Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip,
 - b) die Beibehaltung des Schuldnerprinzips bei den inländischen Beteiligungsrechten und den Lotteriegewinnen und
 - c) die Einführung einer freiwilligen Meldeoption.
2. Entgegen dem Vorschlag des Bundesrats sei auf eine Erfassung der Marchzinsen mit der Einkommens- und Verrechnungssteuer zu verzichten.
3. Für das Inkrafttreten der Vorlage sei eine Regelung vorzuschlagen, welche das Inkrafttreten aufschiebt, bis der in einer anderen Gesetzesvorlage vorgeschlagene automatische Informationsaustausch (AIA) tatsächlich greift und aus dem Ausland eintreffende Meldungen für Veranlagungszwecke verwendet werden können.

Begründung:

Zu 1.a: Heutiges System und geplanter Systemwechsel

1. Gegenstand der heute geltenden Verrechnungssteuer bilden Zinsen, Erträge aus inländischen Beteiligungsrechten, Erträge aus Anteilen von inländischen, kollektiven Kapitalanlagen, Lotteriegewinne sowie bestimmte Versicherungsleistungen. Die Verrechnungssteuer wird an der Quelle erhoben, wobei sie auf dem Schuldnerprinzip beruht: Steuerpflichtig beziehungsweise Steuersubjekt ist die Schuldnerin oder der Schuldner der steuerbaren Leistung. Als solche kommen vorab inländische Banken, Sparkassen, Kapitalgesellschaften, Genossenschaften sowie inländische Anbietende von kollektiven Kapitalanlagen und Versicherungsgesellschaften in Betracht. Die Steuerpflicht wird im Grundsatz durch Entrichtung der Steuer erfüllt. Sofern dies gesetzlich vorgesehen ist und die jeweiligen Voraussetzungen erfüllt sind, kann anstatt der Entrichtung der Steuer das Meldeverfahren zur Anwendung kommen. Bei den Versicherungsleistungen bildet das Meldeverfahren die Regel.

Für inländische Personen stellt die Verrechnungssteuer eine Sicherungssteuer dar. Wer die Einkünfte ordnungsgemäss deklariert, kann die abgezogene Steuer zurückfordern, andernfalls erlischt das Rückforderungsrecht. Für ausländische Personen hat die Verrechnungssteuer demgegenüber den Charakter einer echten Quellensteuer. Sie stellt grundsätzlich eine definitive Steuerbelastung dar. Nur wenn zwischen der Schweiz und dem Wohnsitzstaat der Leistungsempfängerin oder des Leistungsempfängers ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht, kann die Verrechnungssteuer ganz oder teilweise zurückgefordert werden. Der nicht rückforderebare Teil wird als Residualsteuer bezeichnet.

Das geltende System zeichnet sich durch eine einfache Erhebung aus. Die Schuldnerin oder der Schuldner der steuerbaren Leistung muss grundsätzlich nicht wissen und somit auch nicht abklären, wer die Leistung empfängt. Der Steuerbetrag kann einfach vom Ertrag beziehungsweise der geschuldeten Leistung in Abzug gebracht und an die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) überwiesen werden. Insoweit läuft das Erhebungsverfahren anonym ab.

2. Das geltende System weist zwei Hauptmängel auf: Zum einen sind insbesondere ausländische Investierende nicht bereit, einen Steuerabzug auf Zinsen hinzunehmen beziehungsweise das aufwändige Rückerstattungsverfahren auf sich zu nehmen. Dies hat dazu geführt, dass der Emissionsstandort Schweiz unattraktiv ist und – selbst von schweizerischen Unternehmen – Obligationen im Ausland ausgegeben werden. Zum anderen erfüllt die Verrechnungssteuer ihre Sicherungsfunktion insofern ungenügend, als Erträge aus ausländischen Quellen nicht erfasst werden können, obwohl sie ebenfalls der Einkommens- beziehungsweise Gewinnsteuer unterliegen.

3. Die vorgeschlagene Neuregelung der Verrechnungssteuer zielt auf die Beseitigung dieser beiden Mängel ab. Dies soll mit einem grundsätzlich umfassenden Wechsel zum Zahlstellenprinzip erreicht werden. Nur für Erträge aus inländischen Beteiligungsrechten sowie Lotteriegewinne soll weiterhin das Schuldnerprinzip gelten. Beim Zahlstellenprinzip wird die Steuer

nicht von der Schuldnerin bzw. vom Schuldner der steuerbaren Leistung entrichtet. Vielmehr wird der Ertrag beziehungsweise die Leistung ungekürzt brutto an die Zahlstelle weitergeleitet. Als Zahlstelle gilt, wer der wirtschaftlich berechtigten Person steuerbare Erträge beziehungsweise Leistungen ausrichtet, insbesondere also Banken. Die Zahlstelle nimmt den Steuerabzug vor und leitet die Steuer an die ESTV weiter. Dabei kann die Steuererhebung differenziert erfolgen, da die Zahlstelle die leistungsbegünstigte – d.h. wirtschaftlich berechnigte – Person kennt beziehungsweise kennen (weil identifizieren) muss. Dies macht es möglich, den Fokus auf diejenigen Personen zu legen, bei denen ein erhöhtes Sicherheitsbedürfnis besteht. Dies trifft auf die natürlichen Personen zu, weil diese in der Regel nicht buchführungspflichtig, jedoch einkommens- und vermögenssteuerpflichtig sind. Anders verhält es sich für juristische 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 Sozialversicherungen und Ausgleichskassen vorgesehen. Anders als im geltenden Recht soll sodann eine freiwillige Meldeoption eingeführt werden, sofern eine Person, die nicht von der Steuer ausgenommen ist, eine Meldung dem Steuerabzug vorzieht.

4. Die vorgesehene Verlagerung der Steuerpflicht auf die Zahlstelle, verbunden mit deren Pflicht, die an den steuerbaren Erträgen wirtschaftlich berechnigte Person zu identifizieren, führt dazu, dass die Erhebung der Verrechnungssteuer nicht mehr anonym erfolgt. Dies macht es einerseits möglich, nur noch Erträge an Personen mit Wohnsitz im Inland der Verrechnungssteuer zu unterwerfen und Erträge an im Ausland ansässige Investierende von der Besteuerung auszunehmen. Durch diese Beschränkung gegenüber dem geltenden Recht werden Emissionen aus der Schweiz heraus zweifellos attraktiver, entfällt doch für ausländische Personen – sofern denn ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht und eine Rückerstattung der Quellensteuer überhaupt in Frage kommt – sowohl der mit der Rückforderung verbundene Aufwand als auch der Nachteil in Bezug auf Liquidität und Verzinsung in der Zeit zwischen Erhebung der Steuer und Rückerstattung. Positive Wirkung auf den Fremdkapitalmarkt in der Schweiz wird auch von der Einführung einer freiwilligen Meldeoption (vgl. nachfolgende Begründung zum Antrag 1.c) ausgehen. Mit der Optierung können nämlich auch Personen mit Wohnsitz im Inland die erwähnten nachteiligen Folgen der Steuererhebung eliminieren. Zudem ermöglicht die im Entwurf vorgesehene Steuererhebung durch die Zahlstelle, nicht nur Erträge von inländischen Schuldnerinnen und Schuldner zu erfassen, sondern die Verrechnungssteuer auf Erträge aus ausländischen Titeln – welche von einer schweizerischen Zahlstelle verwahrt werden – auszudehnen. Dadurch wird die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer erweitert. Der Wechsel zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer wird somit den beiden hauptsächlichen Zielsetzungen der Reform gerecht.

Zu 1.b: Ausschluss von inländischen Beteiligungsrechten und Lotteriegewinnen vom Zahlstellenprinzip

Die vom Bundesrat angeführten Argumente für eine Beibehaltung des Schuldnerprinzips bei inländischen Beteiligungsrechten sind überzeugend. Der Reformbedarf bei der Verrechnungs-

steuer rührt unter anderem von der leichten Substituierbarkeit beim Fremdkapital her. So gibt bei Obligationen und Geldmarktpapieren vorab die Bonität der Schuldnerin oder des Schuldners den Ausschlag für den Anlageentscheid, sodass eine investierende Person bei gleicher Bonität eher eine Anlage wählt, deren Ertrag nicht mit einer (ausländischen) Quellensteuer belastet ist. Im Unterschied dazu ist bei den Beteiligungspapieren die Gesellschaft als Ganzes und nicht bloss die Verzinsung entscheidend für die Investition. Vor diesem Hintergrund ist keine Stärkung des Kapitalmarktes zu erwarten, wenn auch bei den Beteiligungsrechten ein Wechsel zum Zahlstellenprinzip erfolgt. Ein solcher drängt sich denn auch im internationalen Vergleich nicht auf, sind doch Quellensteuern auf Dividenden – anders als auf Zinsen – international üblich. Davon abgesehen würde der Wegfall der Residualsteuereinnahmen aus Outbound-Dividenden zu massiven Ausfällen für den Bund und die Kantone führen. Schliesslich fällt in Betracht, dass die Verrechnungssteuer nicht nur offene, sondern auch verdeckte Gewinnausschüttungen erfasst. Für die verdeckten Gewinnausschüttungen kann nicht die Zahlstelle steuerpflichtig sein, weshalb insoweit ohnehin das Schuldnerprinzip beibehalten werden müsste.

Auch bei den Lotteriegewinnen erscheint es zweckmässig, wie vom Bundesrat vorgeschlagen beim heutigen System zu bleiben und auf einen Wechsel zum Zahlstellenprinzip zu verzichten. Namentlich ist es den Veranstaltenden von Lotterien nicht zumutbar, die wirtschaftlich berechnete Person festzustellen.

Zu 1.c: Freiwillige Meldeoption

Die beabsichtigte Einführung einer freiwilligen Meldeoption ist als Instrument zur Vermeidung eines Verrechnungssteuerabzugs unabdingbar. Andernfalls erwiese es sich auch für steuererliche Personen mit Wohnsitz im Inland als vorteilhaft, bewegliches Kapitalvermögen auf ausländische Zahlstellen zu übertragen, weil damit kein Zinsverlust und Liquiditätsentzug einhergeht. Es muss somit eine andere Möglichkeit geben, diese beiden Nachteile zu vermeiden. Mit der Wahl der Meldung werden dies und letztlich erst noch eine gesetzeskonforme Besteuerung der jeweiligen Erträge und Leistungen sichergestellt. Sowohl für die steuerpflichtigen Personen wie auch die Steuerbehörden hätte der damit verbundene Wegfall des Rückerstattungsverfahrens eine administrative Entlastung zur Folge. Diese könnte mithelfen, die Mehrbelastung aufgrund des ansonsten eher komplizierter werdenden Systems zumindest teilweise abzufedern.

Zu 2: Marchzinsen

Vorab aus Gründen der Praktikabilität ist nicht ersichtlich, weshalb die Vergütung, die eine Käuferin oder ein Käufer einer periodisch verzinslichen Forderung für den aufgelaufenen, aber noch nicht fälligen Zins – den sogenannten Marchzins – leistet, neu der Verrechnungs- und Einkommenssteuer unterliegen soll. Dies führt zu einer Verkomplizierung, welche keineswegs zwingend ist. Der aufgelaufene Ertrag kann durchaus auch als steuerfreier Kapitalgewinn qualifiziert werden. Alsdann entfällt nicht nur seine Erfassung mit der Verrechnungs- und Einkommenssteuer, sondern auch die im erläuternden Bericht angegebene Begründung für die Änderung bei den Marchzinsen – der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gerecht zu werden.

Zu 3: Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderungen

Der Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer hat zur Folge, dass die Sicherung von Zinsen aus inländischen Quellen weniger gut gewährleistet ist. So besteht das Risiko, dass inländische Titel auf eine ausländische Zahlstelle übertragen werden. Für steuerehrliche Personen besteht dazu zwar kein Anlass, können sie doch den Verrechnungssteuerabzug durch freiwillige Meldung vermeiden. Bei steuerunehrlichen Personen lässt sich dieses Risiko hingegen nur mittels eines reziprok ausgestalteten automatischen Informationsaustausches (AIA) eindämmen, wobei es den schweizerischen Steuerbehörden erlaubt sein muss, die aus dem Ausland erhaltenen Informationen auch zu verwerten. Im erläuternden Bericht (S. 13) wird zu Recht darauf hingewiesen, dass der AIA unabdingbare Voraussetzung für die Reform der Verrechnungssteuer ist. Derzeit bestehen jedoch noch keine Abkommen mit Nachbarstaaten und wichtigen Finanzplätzen, die einen entsprechenden Informationsaustausch vorsehen. Solange dies nicht der Fall ist, kann die Einführung der Verrechnungssteuer nach dem Zahlstellenprinzip nicht in Frage kommen. Es ist vielmehr notwendig, die Inkraftsetzung der Reform mit dem AIA abzustimmen, also dem Vorliegen von Abkommen mit den wichtigsten Partnerstaaten nach dem OECD-Standard.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass die eidgenössische Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» zustande gekommen ist. Diese Initiative möchte den Status quo beim Bankkundengeheimnis verfassungsrechtlich zementieren. Auch wenn dabei das Hauptaugenmerk auf dem Schutz des Bankkundengeheimnisses im Inland liegt, ist davon auszugehen, dass bei einer Annahme der Initiative ein reziprok ausgestalteter AIA kaum mehr möglich wäre. Von daher drängt es sich auf, den Ausgang jener Abstimmung abzuwarten und den Systemwechsel zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer erst in Kraft treten zu lassen, wenn die Verwertbarkeit der aus dem Ausland eingehenden Informationen für schweizerische Steuerzwecke hinreichend sichergestellt ist.

Zusammenfassung / Würdigung:

Der Regierungsrat unterstützt den vom Bundesrat vorgelegten Entwurf für eine Neuregelung der Verrechnungssteuer in allen wesentlichen Punkten: Der grundsätzlich umfassende Wechsel zum Zahlstellenprinzip ist zu begrüßen, ebenso die Beibehaltung des Schuldnerprinzips bei inländischen Beteiligungsrechten und den Lotteriegewinnen. Die Einführung einer freiwilligen Meldeoption liegt im Interesse der steuerehrlichen Bevölkerung. Einzig die vorgeschlagene steuerliche Erfassung der Marchzinsen erscheint unnötig. Schwieriger zu beantworten ist die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt für den geplanten Systemwechsel. Dafür müssen zuerst die politischen Rahmenbedingungen geklärt sein. Ein Wechsel zum Zahlstellenprinzip kommt erst dann in Frage, wenn mit den Nachbarstaaten sowie den wichtigsten Finanzplätzen Abkommen über den automatischen Informationsaustausch bestehen und die so erhaltenen Daten von den schweizerischen Steuerbehörden auch verwendet werden können. Dies dürfte bedingen, dass die Abstimmung über die Initiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» abgewartet

Seite 6/6

wird, weil erst dann Klarheit über die Verwendung von Informationen ausländischer Zahlstellen bestehen wird.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Zug, 24. März 2015

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Heinz Tännler
Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Kopie an:

- Steuerverwaltung
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Finanzdirektion
- vernehmlassung@estv.admin.ch (Word- und PDF)