

# Schuldner- und Zahlstellenprinzip im Steuerrecht

Bericht der gemischten Arbeitsgruppe zu Handen des Bundesrates 14. Februar 2014

# Inhaltsverzeichnis

| 1 | Einle  | eitung – Auftrag – Ziel   | 23 |  |  |
|---|--------|---|----|--|--|
| 2 | Ausg   | gangslage im geltenden Recht  | 26 |  |  |
|   | 2.1    | Allgemeiner Teil  | 26 |  |  |
|   | 2.1.1  | Zweck der Verrechnungssteuer  | 26 |  |  |
|   | 2.1.2  | Steuerobjekte der Verrechnungssteuer  | 26 |  |  |
|   |        | 2.1.2.1 Ertrag von beweglichem Kapitalvermögen                                | 26 |  |  |
|   |        | 2.1.2.2 Lotteriegewinne   | 28 |  |  |
|   |        | 2.1.2.3 Versicherungsleistungen   | 28 |  |  |
|   | 2.1.3  | Steuersubjekte  | 28 |  |  |
|   |        | 2.1.3.1 Grundsatz (Schuldnerprinzip)  | 28 |  |  |
|   |        | 2.1.3.2 Inländische Banken und Sparkassen                                     | 29 |  |  |
|   |        | 2.1.3.3 Inländische Kapitalgesellschaften und Genossenschaften                | 29 |  |  |
|   |        | 2.1.3.4 Inländische Anbieter von kollektiven Kapitalanlagen                   | 30 |  |  |
|   |        | 2.1.3.5 Versicherer   | 30 |  |  |
|   |        | 2.1.3.6 Inländische Veranstalter von Lotterien                                | 30 |  |  |
|   | 2.1.4  | Bemessungsgrundlage und Tarife der Verrechnungssteuer                         | 30 |  |  |
|   | 2.1.5  | (Melde-)Verfahren   | 31 |  |  |
|   | 2.1.6  | Rückerstattung/wirtschaftlich berechtigte Person                              | 31 |  |  |
|   |        | 2.1.6.1 Im Inland   | 31 |  |  |
|   |        | 2.1.6.2 Im Ausland  | 32 |  |  |
|   | 2.1.7  | Steueraufkommen   | 32 |  |  |
|   | 2.2    | Ausnahmen von der Erhebung in der Verrechnungssteuer                          | 35 |  |  |
|   | 2.3    | Verhältnis der Verrechnungssteuer zu den direkten Steuern                     | 35 |  |  |
|   | 2.3.1  | Einkommenssteuer  | 35 |  |  |
|   | 2.3.2  | Vermögenssteuer   | 35 |  |  |
|   | 2.3.3  | Gewinnsteuer juristischer Personen  | 36 |  |  |
|   | 2.4    | Verhältnis der Verrechnungssteuer zum steuerlie Bankkundengeheimnis im Inland |    |  |  |
|   | 2.4.1  | Allgemeines   | 36 |  |  |
|   | 2.4.2  | Steuerliches Bankgeheimnis für Personen mit Wohnsitz im Inland                | 37 |  |  |
|   | 2.4.3  | Steuerliches Bankgeheimnis für Personen mit Ansässigkeit im Ausland39         |    |  |  |
|   | 2.4.4  | Exkurs: Revision Steuerstrafrecht   | 40 |  |  |
|   | 2.4.5  | Art. 26 OECD-Musterabkommen   | 40 |  |  |
| 3 | Interr | nationales Umfeld und Entwicklungen   | 41 |  |  |
|   | 3.1    | Historische Entwicklung   | 41 |  |  |
|   | 3.1.1  | Die Entwicklung bezüglich der EU  |    |  |  |
|   | 3.1.2  | Die Entwicklung bezüglich den USA   | 42 |  |  |

|   | 3.2   | Zukünf     | tige Entwicklung  |          | 44        |  |
|---|-------|------------|---|----------|-----------|--|
| 4 | Stärk | en und S   | Schwächen des geltenden Verrechnungssteuerrecht             | s        | 45        |  |
|   | 4.1   | Stärken    |   |          |           |  |
|   | 4.1.1 | Sicherur   | ngsfunktion   |          | 45        |  |
|   |       | 4.1.1.1    | Breite Bemessungsgrundlage                                  |          | 45        |  |
|   |       | 4.1.1.2    | Hoher Steuersatz  |          | 46        |  |
|   | 4.1.2 | Relative   | Einfachheit   |          | 46        |  |
|   | 4.1.3 | Argumer    | nt für DBA  |          | 46        |  |
|   | 4.2   | Schwäd     | chen  |          | 47        |  |
|   | 4.2.1 | Negative   | e Auswirkungen auf den Finanzplatz                          |          | 47        |  |
|   |       | 4.2.1.1    | Kapitalmarkt für Obligationen und Geldmarktpapiere          |          | 47        |  |
|   |       | 4.2.1.2    | Kapitalmarkt für Beteiligungsrechte                         |          | 47        |  |
|   |       | 4.2.1.3    | Kollektive Kapitalanlagen                                   |          | 48        |  |
|   |       | 4.2.1.4    | Hoher Verrechnungssteuersatz im internationalen Vergleich   |          | 50        |  |
|   | 4.2.2 | Negative   | e Auswirkung auf den Werkplatz Schweiz                      |          | 53        |  |
|   |       | 4.2.2.1    | Konzernexterne Finanzierung                                 |          | 53        |  |
|   |       | 4.2.2.2    | Konzerninterne Finanzierung                                 |          | 54        |  |
|   | 4.2.3 | Negative   | e Auswirkungen auf den Staat (Fiskus) und die Steuer-gerech | ıtigkeit | 55        |  |
|   |       | 4.2.3.1    | Unzureichende Zielerreichung in Bezug auf den Sicherungs:   | zweck.   | 55        |  |
|   |       | 4.2.3.2    | Dividend Stripping  |          | 56        |  |
|   |       | 4.2.3.3    | Short Sales   |          | 57        |  |
|   |       | 4.2.3.4    | Praktikabilität   |          | 58        |  |
|   | 4.2.4 | Weitere    | Problemfelder   |          | 58        |  |
|   |       |            | Administrativ aufwändiges Rückerstattungsverfahren onen     | bei      | den<br>58 |  |
|   |       | 4.2.4.2    | Meldeverfahren  |          | 59        |  |
|   |       | 4.2.4.3    | Frage der Übergangsregelung                                 |          | 59        |  |
|   | 4.2.5 | Exkurs:    | Stempelabgabe und Kapitalsteuer                             |          | 60        |  |
|   |       | 4.2.5.1    | Die Emissionsabgabe auf Eigenkapital                        |          | 60        |  |
|   |       | 4.2.5.2    | Die Umsatzabgabe  |          | 60        |  |
|   |       | 4.2.5.3    | Die Kapitalsteuer   |          | 61        |  |
|   | 4.2.6 | Gewicht    | ung der Probleme  |          | 61        |  |
| 5 | Zahls | tellenpri  | nzip  |          | 62        |  |
|   | 5.1   | Einleitu   | ıng: Terminologie und Definition einer Zahlstelle           |          | 62        |  |
|   | 5.1.1 | Termino    | logie   |          | 62        |  |
|   | 5.1.2 | Definition | n einer Zahlstelle  |          | 63        |  |
|   | 5.2   | Allgem     | einer Teil  |          | 64        |  |
|   | 5.2.1 | Steuerok   | ojekte  |          | 64        |  |
|   |       | 5.2.1.1    | Allgemeines   |          | 64        |  |

|          | 5.2.1.2  | Steuerobjekte   | . 64 |
|----------|----------|---|------|
|          | 5.2.1.3  | Bail-in Bonds und strukturierte Produkte  | . 66 |
|          | 5.2.1.4  | Versicherungen und Lotterien  | . 67 |
| 5.2.2    | Steuers  | ubjekte   | . 67 |
| 5.2.3    | Bemess   | sungsgrundlage und Tarife   | . 68 |
| 5.2.4    | (Melde-) | )Verfahren  | . 68 |
| 5.2.5    | Aufgabe  | en einer Zahlstelle   | . 69 |
|          | 5.2.5.1  | Pflicht zur Steuererhebung  | . 69 |
|          | 5.2.5.2  | Abklärungspflichten bezüglich der steuerbaren Leistung                              | . 69 |
|          | 5.2.5.3  | Abklärungspflichten bezüglich des Empfängers  | . 69 |
|          | 5.2.5.4  | Frist zur Weiterleitung der Erträge   | . 70 |
|          | 5.2.5.5  | Bescheinigung   | .70  |
|          | 5.2.5.6  | Informationspflicht der neuen Zahlstelle  | . 70 |
| 5.2.6    | Haftung  | einer Zahlstelle  | .70  |
|          | 5.2.6.1  | Zu Unrecht erhobene Steuer  | .70  |
|          | 5.2.6.2  | Zu Unrecht nicht erhobene Steuer  | . 70 |
|          | 5.2.6.3  | Zu spät abgelieferte Steuer   | .70  |
| 5.3      | Ausges   | staltung des Zahlstellenprinzips  | .71  |
| 5.3.1    | Sicheru  | ngscharakter  | 71   |
| 5.3.2    | Abgeltui | ngscharakter  | 71   |
| 5.3.3    | Rückers  | stattung/wirtschaftlich berechtigte Person  | .72  |
|          | 5.3.3.1  | Steuer nach Zahlstellenprinzip mit Sicherungscharakter                              | . 72 |
|          | 5.3.3.2  | Steuer nach Zahlstellenprinzip mit Abgeltungscharakter                              | . 73 |
|          | 5.3.3.3  | Unterscheidung zum Zinsbesteuerungsabkommen   | .74  |
| 5.3.4    |          | eite des Zahlstellenprinzips (Treuhandanlagen und Transparenz<br>ischen Strukturen) |      |
| 5.4      |          | und Nachteile des Zahlstellenprinzips im Vergleich z<br>Inerprinzip                 |      |
| 5.5      | Zwisch   | nenfazit  | .76  |
| 5.5.1    | Chance   | n aus Sicht des Kapitalmarkts   | 76   |
| 5.5.2    | Chance   | n und Risiken aus Sicht Finanzplatz Schweiz   | . 76 |
| 5.5.3    | Chance   | n und Risiken aus Sicht Werkplatz Schweiz   | . 76 |
| 5.5.4    | Chance   | n und Risiken aus Sicht des Fiskus  | . 77 |
| Hand     | lungsop  | otionen   | .77  |
| 6.1      |          | ungsfunktion versus Abgeltungswirkung   |      |
| 6.2      |          | r möglichen Wirkungsbereiche  |      |
| 6.2.1    |          | ller versus partieller Systemwechsel  |      |
| 6.2.2    |          | zierung der Steuerfolgen abhängig von der Person des wirtschaft                     |      |
| <b>-</b> |          | igten   |      |

6

|   | 6.2.3  | Meldung anstelle Steuererhebung  | 80  |
|---|--------|--|-----|
|   |        | 6.2.3.1 Stärkung des Kapitalmarkts   | 81  |
|   |        | 6.2.3.2 Administrativer Aufwand und Abwicklungsrisiken   | 81  |
|   |        | 6.2.3.3 Rechtstradition der Schweiz  | 82  |
|   |        | 6.2.3.4 Würdigung  | 82  |
|   | 6.2.4  | Problematik der Verlegung der Zahlstelle ins Ausland   | 82  |
|   | 6.3    | Artikel 14a Absatz 3 VStV  | 83  |
| 7 | Refor  | mvarianten   | .84 |
|   | 7.1    | Allgemeines  | 84  |
|   | 7.2    | Übersicht über die von den Reformvarianten erfassten Erträge   | 84  |
|   | 7.3    | Reformvariante 1   | 84  |
|   | 7.4    | Vorbemerkungen für die Reformvarianten 2 – 4:  | 85  |
|   | 7.4.1  | Allgemeines  |     |
|   | 7.4.2  | Im Inland ansässige Personen   |     |
|   | 7.4.3  | Im Ausland ansässige Personen  | 85  |
|   | 7.4.4  | Hinweise zu kollektiven Kapitalanlagen   | 86  |
|   | 7.4.5  | Ausbau der staatsvertraglichen Instrumente: Reziprozität und Aufhebung Selbstbeschränkung im Amtshilfegesetz |     |
|   | 7.4.6  | Freiwillige Meldung  | 88  |
|   | 7.4.7  | Zur Aufhebung von Artikel 14a Absatz 3 VStV  | 88  |
|   | 7.5    | Reformvariante 2   | 89  |
|   | 7.5.1  | Partieller Systemwechsel   | 89  |
|   | 7.5.2  | Gleichbehandlung von direkten und indirekten Anlagen   | 89  |
|   | 7.6    | Reformvariante 3   | .89 |
|   | 7.6.1  | Genereller Systemwechsel (ohne Erträge aus direkt gehaltenen inländisc<br>Beteiligungen)                     |     |
|   | 7.7    | Reformvariante 4   | 89  |
|   | 7.7.1  | Genereller Systemwechsel   | 89  |
|   | 7.7.2  | Gleichbehandlung von direkten und indirekten Anlagen   | 90  |
|   | 7.8    | Erkenntnisse aus der Anhörung des Finanz- und Werkplat Schweiz   |     |
|   | 7.9    | Beurteilung der Reformvarianten in Bezug auf die Zielsetzung   | .93 |
|   | 7.10   | Volkswirtschaftliche Auswirkungen  | 96  |
|   | 7.10.1 | Sicherungsfunktion   | 96  |
|   | 7.10.2 | Standortziel   | 98  |
|   | 7.10.3 | Effizienzziel  | 99  |
|   | 7.11   | Finanzielle Auswirkungen   | .99 |
|   | 7.11.1 | Teilaufhebung der Verrechnungssteuer   | 99  |
|   |        | 7 11 1 1 Relebung des Kanitalmarktes   | 90  |

|   |              | 7.11.1.2                                    | Reformvariante 1  | 100                      |
|---|--------------|---|---|--------------------------|
|   |              | 7.11.1.3                                    | Reformvarianten 2, 3 und 4  | 100                      |
|   | 7.11.2       | Ausweitu                                    | ng des Steuerobjektes   | 101                      |
|   |              | 7.11.2.1                                    | Steuerehrliche Personen   | 101                      |
|   |              | 7.11.2.2                                    | Steuerunehrliche Personen   | 102                      |
|   | 7.11.3       | Fazit zu d                                  | den finanziellen Auswirkungen   | 104                      |
|   | 7.12         | Verfass                                     | ungskonformität   | 104                      |
|   |              |   |   |                          |
| 8 | Fazit        | und Emp                                     | fehlung   | 106                      |
| 8 | Fazit<br>8.1 | Zahlstel                                    | lenprinzip ist potentiell geeignet, den Kapitalmar<br>en  | kt Schweiz               |
| 8 |              | Zahlstel<br>zu stärk                        | lenprinzip ist potentiell geeignet, den Kapitalmar  | kt Schweiz<br>106        |
| 8 | 8.1          | Zahlstel<br>zu stärk<br>Risiko d            | llenprinzip ist potentiell geeignet, den Kapitalmar   | kt Schweiz<br>106        |
| 8 | 8.1<br>8.2   | Zahlstel<br>zu stärk<br>Risiko d<br>Adminis | llenprinzip ist potentiell geeignet, den Kapitalmar<br>enler Verlagerung der Zahlstelle ins Ausland | kt Schweiz<br>106<br>106 |

### Materialien

BERICHT "TECHNISCHE MACHBARKEITSSTUDIE EINER STEUER NACH ZAHLSTELLENPRINZIP" zu Handen des Chefs des Eidg. Finanzdepartements, Herrn Bundesrat Kaspar Villiger, vom 31. Januar 2001, der Arbeitsgruppe Steuer nach Zahlstellenprinzip der Eidg. Steuerverwaltung

POSTULAT "STRATEGIE FÜR DIE FINANZMARKTPOLITIK" (Curia Vista-Geschäftsnummer 09.3209, (eingereicht von Herrn Ständerat Graber Konrad am 19. März 2009)

BERICHT DES BUNDESRATS VOM 16. DEZEMBER 2009 IN BEANTWORTUNG DES POSTULATS GRABER (Curia Vista-Geschäftsnummer 09.3209)

EINKOMMEN AUS BEWEGLICHEM PRIVATVERMÖGEN, Modul 2 des Berichts "Vereinfachung der Einkommenssteuer", erstellt von der Eidg. Steuerverwaltung durch Martin Daepp, vom 5. Februar 2010

DER FINANZPLATZ SCHWEIZ UND DIE DEUTSCHE ABGELTUNGSSTEUER, Überblick über die Auswirkungen der ab 2009 geltenden neuen Regelungen zur Besteuerung von privaten Kapitaleinkünften, von Christian Buck, Petar Groseta, Heiko Kubaile, alle Ernst & Young, German Tax Desk, Zürich 2009

# **Anhänge**

| Anhang 1:  | Tabelle Übersicht über die von der Steuer nach Zahlstellenprinzip erfassten<br>Erträge                            |
|------------|---|
| Anhang 2:  | Stellungnahmen der Teilnehmer der von der gemischten Arbeitsgruppe durchgeführten Hearings vom 24. September 2013 |
| Anhang 2.1 | Stellungnahme der Swiss Funds & Asset Management Association SFAMA  |
| Anhang 2.2 | Stellungnahme von SwissHoldings und economiesuisse  |
| Anhang 2.3 | Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung  |
| Anhang 2.4 | Stellungnahme des Schweizerischen Versicherungsverbands   |
|            |   |

# Abkürzungsverzeichnis

a alt

a.a.O am angegebenen Ort

Abs. Absatz

AHV Alters- und Hinterlassenenversicherung

AML/CTF Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism

Art. Artikel

AS Amtliche Sammlung des Bundesrechts

BankG Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen

(SR 952.0)

BBI Bundesblatt
BS Basel-Stadt

BE Bern

BEHG Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel

(SR 954.1)

Bst. Buchstabe
CH Schweiz(er)

CHF Schweizer Franken

Cocos Contingent Convertible Bonds

bzw. beziehungsweise

BV Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999

(SR 101)

DBA Doppelbesteuerungsabkommen

DBG Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer

(SR 642.11)

d.h. das heisst

Dr. Doktor

EFD Eidgenössisches Finanzdepartement

EG Europäische Gemeinschaft

Eidg. Eidgenössisch(e)

ESTV Eidgenössische Steuerverwaltung

etc. et cetera

EU Europäische Union

EU-Z Abkommen vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossen-

schaft und der Europäischen Gemeinschaft über Regelungen, die den in der Richtlinie 2003/48/EG des Rates vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen festgelegten Regelungen gleichwertig sind (EU-

Zinsbesteuerungsabkommen)

EVD Eidg. Volkswirtschaftsdepartement

E- Entwurf

f. folgende

ff. fort folgende

FINMA Finanzmarktaufsicht

gem. gemäss

GWG Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei

und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor

IBFD International Bureau of Fiscal Documentation

i.d.R. in der RegelInl. Inländisch(e)

inkl. inklusive

insbes. insbesondere

IUP überwiegend einmalverzinslich (interêt unique prédominant)

IQA Internationale Quellensteuerabkommen

i.V.m. in Verbindung mit

Jh. Jahrhundert

KAG Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen (SR

951.31)

mind. mindestens

MWSt Mehrwertsteuer

N Note

Nr. Nummer

OECD Organization for Economic Co-operation and Development

OR Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizeri-

schen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; SR 210)

PAR Paying agent upon receipt

resp. respektive
Prof. Professor
SG St. Gallen

SNB Schweizerische Nationalbank

sog. sogenannt(e)

SPV Special Purpose Vehicle

SR Systematische Sammlung des Bundesrechts

StHG Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten

Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14)

StAhiG Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshil-

fegesetz; SR 672.5)

TIEA Tax Information Exchange Agreements

USA United States of America
USTR Unternehmenssteuerreform

u.U. unter Umständen

vgl. vergleiche VO Verordnung

VStG Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer (SR 642.21)

VStV Verordnung vom 19. Dezember 1966 über die Verrechnungssteuer

(SR 642.642.211)

WAK-S Wirtschafts- und Abgabekommission des Ständerats

z.B. zum Beispiel

Ziff. Ziffer

ZSt/ZSSt Steuer nach Zahlstellenprinzip

#### Management Summary

Der vorliegende Bericht hat zum Ziel, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie mittels einer Reform der Verrechnungssteuer der Schweizer Kapitalmarkt sowie der Steuerstandort Schweiz gestärkt werden können. Diese Reform besteht in einem Wechsel von der heutigen Verrechnungssteuer, welche nach dem Schuldnerprinzip erhoben wird, hin zu einer Steuer nach dem Zahlstellenprinzip. Unter dem Ziel, den Kapitalmarkt zu stärken, ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Kapitalbeschaffung einerseits sowie die Steigerung der Attraktivität von Investitionen durch in- und ausländische Anleger andererseits zu verstehen, dies alles unter Wahrung der fiskalischen Interessen der Schweiz. Der vorliegende Bericht beschränkt sich gemäss dem Auftrag des Bundesrates auf die Frage, ob der (generelle oder teilweise) Wechsel zum Zahlstellenprinzip zu dieser Stärkung beitragen kann. Er berücksichtigt bei der Beantwortung dieser Frage ferner die Sicherstellung der Besteuerung von Kapitalerträgen und Vermögen bei inländischen Leistungsempfängern und die Kapitalertragssteuerfunktion bei ausländischen Leistungsempfängern. Zu der beabsichtigten Stärkung würden sicherlich auch der Abbau von regulatorischen Hindernissen im nicht-steuerlichen Bereich, insb. bei kollektiven Kapitalanlagen, beitragen.

Der heute geltenden Verrechnungssteuer unterliegen Zinsen auf inländischen Obligationen, Erträge aus inländischen Beteiligungsrechten, Erträge aus Anteilen inländischer kollektiver Kapitalanlagen sowie Zinsen auf Kundenguthaben bei inländischen Banken und Sparkassen. Die Steuer wird durch den Schuldner der steuerbaren Leistung (also an der Quelle) erhoben. Dieser richtet dem Leistungsbegünstigten den um den Steuerbetrag gekürzten Nettoertrag aus (sog. Überwälzung) und überweist den entsprechenden Steuerbetrag der ESTV. Da die Verrechnungssteuer an der Quelle erhoben wird, weiss der Leistungsschuldner nicht, an welchen Leistungsbegünstigten er die steuerbare Leistung ausrichtet (sog. Anonymität der Erhebung der Verrechnungssteuer). Inländische Leistungsbegünstigte kommen in den Genuss der Rückerstattung der Verrechnungssteuer, wenn sie den steuerbaren Ertrag bei den direkten Steuern korrekt deklarieren (sog. Sicherungszweck der Verrechnungssteuer). Für inländische Defraudanten stellt die Verrechnungssteuer hingegen eine definitive Belastung dar. Dasselbe gilt grundsätzlich auch für ausländische Leistungsbegünstigte, es sein denn, sie können ein Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) zwischen ihrem Ansässigkeitsstaat und der Schweiz anrufen und die Verrechnungssteuer aufgrund dieser Regelungen ganz oder teilweise zurückverlangen.

Die geltende Verrechnungssteuer sichert die Besteuerung der Erträge aus inländischer Quelle vorab dank einer mit Bezug auf die inländischen Erträge breiten Bemessungsgrundlage und dem vergleichsweise hohen Steuersatz. Letzteres ist im internationalen Kontext als Argument für den Abschluss eines Doppelbesteuerungsabkommens mit der Schweiz zu werten. Dabei ist das geltende System relativ einfach, was ebenfalls vorteilhaft ist. Schwächen weist die geltende Verrechnungssteuer insbesondere bei den Obligationen und Geldmarktpapieren auf. Die Belastung sämtlicher Zinszahlungen von in der Schweiz emittierten Obligationen und Geldmarktpapieren mit der Verrechnungssteuer bewirkt, dass ein inländischer Emittent gegenüber einem ausländischen unter Umständen schlechter gestellt ist. Aufgrund der Belastung mit der Verrechnungssteuer sind diese Papiere aber auch für ausländische Anleger nicht interessant. Dadurch findet das Emissionsgeschäft mit inländischen Anleihen weitgehend im Ausland (d.h. ohne Verrechnungssteuerbelastung bzw. andere Quellensteuerbelastung) statt, was für die Schweiz einen Verlust an Wertschöpfung bedeutet. Zugleich kann auch der Sicherungszweck nicht verwirklicht werden.

Eine Steuer nach Zahlstellenprinzip wird von einer Zahlstelle erhoben. Als Zahlstelle gilt dabei, wer dem wirtschaftlich Berechtigten steuerbare Erträge ausrichtet. Als Zahlstelle qualifizieren daher in erster Linie Banken. Alternativ zur Erhebung der Steuer kann die Zahlstelle, sofern sie vom wirtschaftlich Berechtigten dazu ermächtigt wird, die steuerbare Leistung dem Fiskus melden (sog. Meldeverfahren).

Hat die Steuer nach Zahlstellenprinzip blossen Sicherungscharakter, werden damit die Einkommens- resp. Gewinnsteuern sowie die Vermögenssteuern gesichert. Eine derart konzipierte Steuer findet Anwendung bei der durch schweizerische Zahlstellen erhobenen Steuer nach EU-Z.

Weist die Steuer nach Zahlstellenprinzip Abgeltungscharakter auf, wird das erfasste Steuersubstrat nicht mehr im heute üblichen, ordentlichen Veranlagungsverfahren besteuert, sondern mit der Erhebung einer Steuer nach Zahlstellenprinzip mit Abgeltungscharakter bereits definitiv belastet. Derart belastetes Steuersubstrat muss dann bei der ordentlichen Veranlagung nicht mehr deklariert werden. Bei einer solchen Zahlstellensteuer ist der Steuersatz systembedingt linear ausgestaltet. Daraus resultiert eine andersartige Steuerbelastung als bei Erwerbseinkommen, dessen Besteuerung einen progressiven Tarif aufweist. Die Frage der Einführung einer Steuer nach Zahlstellenprinzip mit Abgeltungscharakter stellt sich in der Schweiz vorab bei natürlichen Personen (vgl. sogleich unten). Für den Auftrag dieses Berichts zu prüfen, mit welchen Massnahmen der Schweizer Kapitalmarkt gestärkt werden könnte, hat die Besteuerung der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz jedoch nur eine geringe Bedeutung. Entsprechend hat die gemischte Arbeitsgruppe die Thematik der Abgeltungswirkung nicht weiter verfolgt.

Eine Steuer nach dem Zahlstellenprinzip mit Abgeltungscharakter stellen die Quellensteuerabkommen zwischen der Schweiz und Grossbritannien respektive Österreich dar.

Im System des Zahlstellenprinzips erfolgt die Steuererhebung – anders als bei der geltenden Verrechnungssteuer – nicht mehr anonym. Die Zahlstelle kann (und muss) den Leistungsbegünstigten identifizieren. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, die Steuer nicht mehr flächendeckend zu erheben, sondern differenziert ausgestaltet und im Rahmen des Möglichen auf die Bedürfnisse des Kapitalmarkts ausgerichtet. Im Vordergrund steht dabei die Besteuerung von natürlichen Personen bezüglich Erträge aus beweglichem Privatvermögen. Für juristische Personen und natürliche Personen im Geschäftsvermögen bestehen Buchführungspflichten, durch welche die Sicherungsfunktion der Steuer nach Zahlstellenprinzip weniger zentral ist. Hier könnte eine Befreiung der Besteuerung nach dem Zahlstellenprinzip erfolgen. Durch die Möglichkeit der Zahlstelle, den Leistungsbegünstigten zu identifizieren, können auch Steuervermeidungsmodelle stärker unterbunden werden.

Eine Steuer nach Zahlstellenprinzip erfasst neben Erträgen von inländischen auch solche von ausländischen Schuldnern, falls die steuerbare Leistung über eine schweizerische Zahlstelle fliesst. Damit kann der bestehenden Schlechterstellung von inländischen (d.h. der Verrechnungssteuer unterliegenden) Vermögenswerten gegenüber ausländischen (d.h. bisher der Verrechnungssteuer nicht unterliegenden) Vermögenswerten begegnet und gleichzeitig die Schweiz als Emissionsstandort attraktiver gestaltet werden.

Von der Konzeption her ist eine Steuer nach Zahlstellenprinzip wesentlich komplexer als das geltende, vergleichsweise einfache System der Verrechnungssteuer nach dem Schuldnerprinzip. Wird der Systemwechsel lediglich partiell für einzelne Ertragsarten vorgenommen, müssen zudem zwei Systeme nebeneinander geführt werden (sog. duales System). Generell als zentrales Problem identifiziert hat die Arbeitsgruppe das systemimmanente Risiko der Steuervermeidung, welches ein Wechsel zum Zahlstellenprinzip birgt, indem die Investoren von einer bestehenden Zahlstelle im Inland auf eine ausländische Zahlstelle ausweichen. Ein solches Verhalten hat nachteilige Auswirkungen für den Finanzplatz wie auch für den Fiskus und es kann ihm nach geltendem Recht nicht adäquat begegnet werden. Ein wirksames Mittel hiergegen sieht der Bericht im Ausbau der staatsvertraglichen Instrumente, vorab der Einforderung der Reziprozität bei den bestehenden Abkommen (EU-Zinsbesteuerungsabkommen und Abgeltungssteuerabkommen) im Zusammenhang mit der Etablierung der gegenseitigen internationalen Amtshilfe (Aufhebung der Selbstbeschränkung im Amtshilfegesetz). Ein weiteres mögliches Mittel wäre im Automatischen Informationsaustausch (AIA) zu sehen. Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass diese Instrumente heute nicht bestehen.

Die vom Bundesrat eingesetzte Arbeitsgruppe hat im Rahmen ihres Auftrags vier Reformvarianten ausgearbeitet, welche von einer Aufhebung der Verrechnungssteuer auf Fremdkapi-

tal über eine sehr eingeschränkte partielle Einführung einer Steuer nach Zahlstellenprinzip bis hin zu einem generellen Systemwechsel gehen:

Die Reformvariante 1 sieht eine ersatzlose Aufhebung der Verrechnungssteuer auf Zinserträgen aus Obligationen einschliesslich Geldmarktpapieren und auf der separat ausgewiesenen Zinskomponente von kollektiven Kapitalanlagen vor. Bei den übrigen Steuerobjekten bleibt es beim geltenden Schuldnerprinzip. Das Zahlstellenprinzip kommt nicht zur Anwendung.

Die Reformvariante 2 besteht in einem partiellen Systemwechsel. Eine Steuer nach Zahlstellenprinzip wird lediglich auf Fremdkapitalzinsen (einschliesslich Kundenguthaben und separat ausgewiesener Zinskomponente von kollektiven Kapitalanlagen) erhoben. Im Übrigen bleibt es beim geltenden Schuldnerprinzip.

Bei Reformvariante 3 findet ein Systemwechsel für alle Erträge mit Ausnahme der Erträge aus direkt (d.h. nicht über eine kollektive Kapitalanlage) gehaltenen inländischen Beteiligungen statt. Diese Variante geht somit weiter als die oben erwähnte Reformvariante 2

Schliesslich sieht Reformvariante 4 einen generellen Systemwechsel zum Zahlstellenprinzip für sämtliche Erträge aus beweglichem Vermögen vor, ungeachtet dessen, ob eine direkte Anlage oder eine indirekte vorliegt (d.h. über eine kollektive Kapitalanlage).

Ein Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip ist nach Ansicht der Arbeitsgruppe potentiell geeignet, die Stärkung des Kapitalmarkts Schweiz zu erreichen. Der Hauptgrund liegt darin, dass bei einer Besteuerung nach dem Zahlstellenprinzip (im Gegensatz zum Schuldnerprinzip) eine differenzierte steuerliche Behandlung, abhängig von der Person des Leistungsempfängers (Investor), möglich ist. Dies ermöglicht einen Ausgleich zwischen den Interessen des Kapitalmarkts und denen des Fiskus. Potential zur Stärkung des Kapitalmarkts sieht die Arbeitsgruppe in erster Linie beim Fremdkapital. Hier könnte ein Wechsel zum Zahlstellenprinzip dazu führen, dass ein substantieller Teil der schweizerischen Konzerne Finanzierungsaktivitäten in die Schweiz verlagern wird.

Vor diesem Hintergrund hat die Arbeitsgruppe die verschiedenen Reformvarianten beurteilt.

Die Arbeitsgruppe vertritt die Ansicht, dass Reformvariante 1 (Aufhebung der Verrechnungssteuer auf Fremdkapital) zu einer Aufhebung der Sicherungsfunktion für die Erträge aus Fremdkapital und damit verbunden zu Steuermindereinnahmen bei den direkten Steuern und bei der Verrechnungssteuer führt. Gleichzeitig wird dadurch Steuergerechtigkeit faktisch verletzt, da die Sicherung nicht mehr möglich ist. Diese Nachteile überwiegen nach Ansicht der Arbeitsgruppe die Vorteile dieser Reformvariante (Stärkung des inländischen Kapitalmarkts bezüglich Fremdkapital und teilweise Stärkung der inländischen kollektiven Kapitalanlagen; Schweizer Banken können Fremdkapital aus der Schweiz heraus emittieren und platzieren) deutlich, zumal diese Vorteile auch mit den anderen Reformvarianten verwirklicht werden können.

Bezüglich der Reformvarianten 2-4, welche einen partiellen oder generellen Systemwechsel hin zum Zahlstellenprinzip vorsehen, ist nach klarer Ansicht der Arbeitsgruppe gleichzeitig dem Risiko der Verlegung der Zahlstelle ins Ausland mit geeigneten Mitteln zu begegnen (vgl. dazu oben). Diese sind nach Ansicht der Arbeitsgruppe im Ausbau der staatsvertraglichen Instrumente wie z.B. die Einführung des Automatischen Informationsaustausches (AIA) zu sehen. Der Bericht spricht sich klar dafür aus, den Wechsel zum Zahlstellenprinzip solange nicht zu umzusetzen, bis entweder die staatsvertraglichen Instrumente entsprechend angepasst sind oder aber die Einführung eines AIA vollzogen ist. Ein verfrühter Wechsel zum Zahlstellenprinzip hätte nach Ansicht der Arbeitsgruppe negative Folgen sowohl für den Fiskus (Verlust von Steuersubstrat, keine Sicherungsfunktion für die direkten Steuern) wie auch für den Finanzplatz (Verlust von Wertschöpfung).

Wird dem Risiko der Verlagerung der Zahlstelle ins Ausland erfolgreich begegnet, so beurteilt die Arbeitsgruppe die Reformvarianten 2-4 wie folgt: Für einen partiellen Systemwechsel

(Reformvarianten 2 und 3) spricht, dass auch mit diesen – im Vergleich zu Reformvariante 4 – weniger weit gehenden Reformvarianten das Ziel der Stärkung des Kapitalmarkts erreicht wird. Zudem sind auch die finanzpolitischen Risiken bei den Varianten mit partiellem Systemwechsel kleiner, als bei Reformvariante 4 (genereller Systemwechsel). Bei einem partiellen Systemwechsel müssen zwei Systeme parallel geführt werden, was Nachteile mit sich bringt. Konzeptionell erscheint daher der generelle Systemwechsel (Reformvariante 4) sinnvoller. Zwar bestehen gewisse Vorbehalte mit Bezug auf den Initialaufwand eines derart grundsätzlichen Systemumbaus. Im Hinblick auf die globale Entwicklung, vorab der absehbaren Einführung eines AIA, erscheint ein genereller Systemwechsel als geeigneter als bloss ein partieller.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass die Einführung einer Steuer nach Zahlstellenprinzip unter verschiedenen Aspekten massive Auswirkungen auf die kantonalen Steuerordnungen und die potentiellen künftigen Zahlstellen hat. Für die Kantone stehen nebst einem
mehr oder weniger umfassenden Systemwechsel (je nach Reformvariante) mit einem möglicherweise dualen System die EDV-mässige Umsetzung und die Frage der Existenzberechtigung der Vermögenssteuer im Vordergrund. Die Zahlstellen werden bei der Einführung einer
Steuer nach Zahlstellenprinzip ebenfalls mit zusätzlichem Aufwand konfrontiert sein (EDVmässige Umsetzung, Implementierung der entsprechenden Prozesse und Abläufe etc.). Eine
Umsetzung der Steuer nach Zahlstellenprinzip bedingt daher, dass die Betroffenen nicht nur
wie bisher bei der Ausarbeitung des vorliegenden Berichts sondern auch bei den nachfolgenden Schritten eng mit einbezogen werden.

#### Management Summary

Le présent rapport a pour objectif de présenter comment renforcer le marché suisse des capitaux et la place économique suisse à l'aide d'une réforme de l'impôt anticipé. Cette réforme consiste à passer de l'actuel impôt anticipé, perçu selon le principe du débiteur, à un impôt basé sur le principe de l'agent payeur. L'objectif qui vise à renforcer le marché des capitaux comprend l'amélioration des conditions permettant de se procurer des fonds et l'augmentation de l'attrait de la Suisse pour les investisseurs suisses et étrangers, tout en préservant les intérêts fiscaux de la Suisse. Conformément au mandat du Conseil fédéral, le présent rapport se limite à traiter la question de savoir si le passage (général ou partiel) au principe de l'agent payeur peut contribuer à renforcer la place économique suisse. Pour répondre à cette question, le rapport tient compte du fait qu'il faut garantir l'imposition des revenus de capitaux et de la fortune des bénéficiaires suisses de la prestation et tient compte de la fonction de l'impôt sur les revenus de capitaux des bénéficiaires étrangers. On contribuerait aussi à renforcer la place économique suisse en supprimant des obstacles liés aux réglementations dans des domaines non fiscaux, notamment en ce qui concerne les placements collectifs de capitaux.

Sont soumis à l'actuel impôt anticipé les intérêts des obligations suisses, les revenus des droits de participation suisses, les revenus des parts à des placements collectifs de capitaux suisses et les intérêts des avoirs des clients de banques et de caisses d'épargne suisses. L'impôt est perçu par le débiteur de la prestation imposable (donc à la source). Ce dernier verse au bénéficiaire le revenu net après déduction de l'impôt (transfert de l'impôt) et verse le montant de l'impôt correspondant à l'AFC. Etant donné que l'impôt anticipé est perçu à la source, le débiteur de la prestation ne sait pas à quel bénéficiaire il verse la prestation imposable (caractère anonyme de la perception de l'impôt anticipé). Les bénéficiaires suisses de la prestation peuvent se faire rembourser l'impôt anticipé en déclarant correctement le revenu imposable pour les impôts directs (objectif de garantie de l'impôt anticipé). Pour ceux qui ne déclarent pas ce revenu, l'impôt anticipé constitue alors une charge définitive. Il en va en principe de même pour les bénéficiaires étrangers, sauf lorsqu'ils peuvent invoquer une convention contre les doubles impositions (CDI) entre leur Etat de résidence et la Suisse et se faire rembourser, totalement ou en partie, l'impôt anticipé sur cette base.

L'actuel impôt anticipé garantit l'imposition des revenus de source suisse en amont grâce à une assiette fiscale large s'agissant des revenus suisses et un taux comparativement élevé. Sur le plan international, ce dernier constitue un argument important pour conclure une CDI avec la Suisse. Par ailleurs, le système actuel de l'impôt anticipé est relativement simple, ce qui est aussi un avantage. L'impôt anticipé présente toutefois des lacunes en ce qui concerne les obligations et les papiers monétaires, en particulier. Le prélèvement de l'impôt anticipé sur tous les paiements d'intérêts d'obligations et de papiers monétaires émis en Suisse fait qu'un émetteur suisse se trouve parfois désavantagé par rapport à un émetteur étranger. A cause de la charge de l'impôt anticipé, ces titres ne sont pas intéressants non plus pour les investisseurs étrangers. Ainsi, l'émission d'emprunts suisses a lieu en grande partie à l'étranger (autrement dit sans impôt anticipé ou autre impôt à la source), ce qui entraîne une perte de création de valeur pour la Suisse. En outre, la fonction de garantie de l'impôt anticipé ne peut pas être concrétisée.

D'après le principe de l'agent payeur, l'impôt anticipé est prélevé par un agent payeur. Est considéré comme un agent payeur, toute personne qui verse des revenus imposables à l'ayant droit économique. Ce sont principalement les banques qui sont qualifiées d'agents payeurs. Si l'ayant droit l'y autorise, l'agent payeur peut aussi déclarer la prestation imposable au fisc (procédure de déclaration) au lieu de prélever l'impôt.

Lorsque l'impôt prélevé selon le principe de l'agent payeur n'a qu'un caractère de garantie, l'imposition du revenu ou du bénéfice et l'imposition de la fortune sont assurées. L'impôt perçu par les agents payeurs suisses sur la base de la fiscalité de l'épargne de l'Union européenne (UE) constitue un tel impôt.

Lorsque l'impôt prélevé selon le principe de l'agent payeur a un caractère libératoire, la substance fiscale concernée n'est plus imposée en suivant la procédure de taxation ordinaire, habituelle à l'heure actuelle, mais est imposée définitivement par le prélèvement d'un impôt avec caractère libératoire d'après le principe de l'agent payeur. La substance fiscale imposée de la sorte ne doit plus être déclarée dans la taxation ordinaire. Avec un tel impôt perçu par l'agent payeur, le système fait que le taux d'impôt est conçu linéairement. Il en ressort une charge fiscale différente de celle du revenu du travail, lequel est soumis à un barème progressif. En Suisse, la question de l'introduction d'un impôt avec caractère libératoire basé sur le principe de l'agent payeur se pose surtout pour les personnes physiques (voir ciaprès). Toutefois, pour mener à bien le présent mandat d'examiner quelles mesures permettent de renforcer le marché suisse des capitaux, l'imposition des personnes physiques domiciliées en Suisse n'est pas d'une grande pertinence. C'est pourquoi le groupe de travail mixte n'a pas approfondi le thème de l'effet libératoire de l'impôt.

Les accords sur l'imposition à la source passés entre la Suisse et la Grande-Bretagne et entre la Suisse et l'Autriche sont un exemple d'imposition à caractère libératoire basée sur le principe de l'agent payeur.

Dans le système qui se fonde sur le principe de l'agent payeur, le prélèvement de l'impôt n'est plus anonyme, contrairement au système actuel de l'impôt anticipé. L'agent payeur peut (et doit) identifier le bénéficiaire de la prestation. Cela permet de ne plus percevoir l'impôt de façon généralisée, mais de le concevoir de manière différenciée et, autant que faire se peut, sur la base des besoins du marché des capitaux. C'est avant tout l'imposition des revenus de la fortune privée mobilière des personnes physiques qui est visée. En ce qui concerne la fortune commerciale des personnes morales et physiques, des devoirs en matière de tenue des comptes s'appliquent, ce qui fait que la fonction de garantie de l'impôt d'après le principe de l'agent payeur est moins essentielle. On pourrait envisager ici une exonération de l'impôt selon le principe de l'agent payeur. La possibilité dont dispose l'agent payeur d'identifier le bénéficiaire de la prestation permet de mieux empêcher la construction de structures visant à éluder l'impôt.

Un impôt basé sur le principe de l'agent payeur atteint, en plus des revenus de débiteurs suisses, les revenus de débiteurs étrangers lorsque la prestation imposable passe par un agent payeur suisse. Il permet ainsi de corriger le manque d'intérêt pour les valeurs patrimoniales suisses (soumises à l'impôt anticipé) par rapport aux valeurs patrimoniales étrangères (jusqu'à présent non soumises à l'impôt anticipé) et d'augmenter l'attrait de la Suisse comme lieu d'émission.

La conception d'un impôt basé sur le principe de l'agent payeur est grandement plus complexe que celle, comparativement simple, de l'impôt anticipé basé sur le principe du débiteur. Si le changement de système reste partiel en ne concernant que certains types de revenu, deux systèmes devraient alors être gérés (système dual). De manière générale, le problème principal qu'a identifié le groupe de travail est le risque, inhérent au système, d'éluder l'impôt que comporte le passage au principe de l'agent payeur; en effet, les investisseurs pourraient se tourner vers un agent payeur étranger au lieu d'un agent payeur suisse. Un tel comportement a des conséguences fâcheuses pour la place financière suisse comme pour la fiscalité et la législation actuelle ne peut pas le contrer de facon adéquate. Le rapport considère qu'un moyen efficace pour y remédier est d'étoffer les instruments en matière de traités internationaux, en particulier l'exigence de la réciprocité pour les accords existants (accord sur la fiscalité de l'épargne avec l'UE et accords concernant l'impôt libératoire) et l'établissement d'une assistance administrative réciproque sur le plan international (suppression de l'autolimitation dans la loi sur l'assistance administrative). Un autre moyen envisageable est l'échange automatique d'informations (EAI). Le groupe de travail constate que ces instruments n'existent pas à l'heure actuelle.

Dans le cadre de son mandat, le groupe de travail constitué par le Conseil fédéral a élaboré quatre variantes de réforme, qui vont de la suppression de l'impôt anticipé sur le financement

au moyen de capitaux étrangers à un changement complet de système, en passant par l'introduction partielle et très limitée d'un impôt basé sur le principe de l'agent payeur.

La première variante prévoit la suppression sans remplacement de l'impôt anticipé perçu sur les intérêts des obligations, papiers monétaires compris, et sur les intérêts indiqués séparément des placements collectifs de capitaux. Le principe du débiteur continuerait de s'appliquer sur les autres objets fiscaux. Le principe de l'agent payeur ne s'appliquerait pas.

La deuxième variante constitue un changement de système partiel. Un impôt basé sur le principe de l'agent payeur ne serait perçu que sur les intérêts des fonds étrangers (y compris les avoirs des clients et les intérêts indiqués séparément des placements collectifs de capitaux). Pour le reste, le principe du débiteur continuerait de s'appliquer.

La troisième variante prévoit un changement de système pour tous les revenus, à l'exception des revenus des participations suisses détenues directement (c'est-à-dire pas par l'intermédiaire d'un placement collectif de capitaux). Cette proposition va plus loin que la variante 2.

Enfin, la quatrième variante propose un changement complet de système avec le passage au principe de l'agent payeur pour tous les revenus de la fortune mobilière, indépendamment du fait qu'il y ait placement direct ou indirect (c'est-à-dire par l'intermédiaire d'un placement collectif de capitaux).

Le groupe de travail estime que le passage du principe du débiteur à celui de l'agent payeur est susceptible de renforcer le marché suisse des capitaux. La raison principale est le fait que l'imposition basée sur le principe de l'agent payeur (contrairement à celle qui se fonde sur le principe du débiteur) permet un traitement fiscal différencié, qui dépend du bénéficiaire de la prestation (l'investisseur). Cela équilibre les intérêts du marché des capitaux et les intérêts du fisc. Le groupe de travail considère que le meilleur potentiel pour renforcer le marché des capitaux se trouve dans le domaine du financement au moyen de capitaux étrangers. Dans ce domaine, le passage au principe de l'agent payeur pourrait inciter une grande partie des groupes suisses à transférer des activités de financement en Suisse.

Le groupe de travail a évalué les différentes variantes de réforme sur cette base.

Il est d'avis que la variante 1 (suppression de l'impôt anticipé sur le financement au moyen de capitaux étrangers) supprime la fonction de garantie pour les revenus des fonds étrangers et entraîne une diminution des recettes fiscales des impôts directs et de l'impôt anticipé. Dans le même temps, elle lèse l'équité fiscale de fait étant donné que la garantie n'est plus possible. Le groupe de travail estime que ces inconvénients priment nettement sur les avantages de cette variante de réforme (renforcement du marché suisse des capitaux pour ce qui est du financement au moyen de capitaux étrangers et renforcement partiel pour les placements collectifs de capitaux; les banques suisses peuvent émettre et placer des fonds étrangers depuis la Suisse), d'autant plus que les points positifs de cette variante peuvent être réalisés dans le cadre des autres variantes proposées.

En ce qui concerne les variantes 2 à 4, qui prévoient un changement partiel ou complet du système avec passage au principe de l'agent payeur, le groupe de travail est clairement d'avis qu'il faut prévenir le risque de transfert de l'agent payeur à l'étranger à l'aide de moyens appropriés (voir ci-dessus). Pour ce faire, il estime qu'il faut étoffer les instruments en matière de traités internationaux, par exemple en introduisant l'EAI. Le rapport est clairement favorable au fait de ne passer au principe de l'agent payeur que lorsque les instruments en matière de traités internationaux auront été adaptés en conséquence ou lorsque l'EAI aura été introduit. Un changement trop précoce aurait des conséquences négatives pour la fiscalité (perte de substance fiscale, aucune fonction de garantie pour les impôts directs) comme pour la place financière (perte de création de valeur).

Si la Suisse parvient à se prémunir contre le risque de transfert de l'agent payeur à l'étranger, le groupe de travail évalue les variantes 2 à 4 de la manière qui suit. Le fait que

l'objectif de renforcer le marché des capitaux peut être atteint même avec des réformes allant moins loin qu'un changement complet du système (variante 4) parle en faveur d'un changement partiel (variantes 2 et 3). En outre, les risques financiers des variantes qui prévoient un changement partiel sont plus faibles que pour la variante 4 (changement complet du système). En cas de changement partiel toutefois, deux systèmes devraient être gérés en parallèle, ce qui comporte des inconvénients. C'est pourquoi, du point de vue de la conception, un changement complet apparaît plus judicieux. Un tel changement de fond peut certes faire apparaître des réserves quant à la charge de travail initiale qu'il implique. Toutefois, vu l'évolution globale, notamment en ce qui concerne l'introduction prévisible de l'EAI, un changement complet du système semble plus approprié qu'un changement partiel.

En conclusion, il faut préciser que l'introduction d'un impôt basé sur le principe de l'agent payeur a, sur divers aspects, des conséquences massives sur les régimes fiscaux des cantons et sur les potentiels futurs agents payeurs. Les cantons devraient gérer, en plus du changement plus ou moins complet du système (selon la variante choisie) avec un éventuel système dual, la mise en œuvre informatique et la question de savoir si l'impôt sur la fortune aurait encore lieu d'être. Les agents payeurs devraient aussi faire face à une charge supplémentaire en cas d'introduction du principe de l'agent payeur (mise en œuvre informatique, implémentation des processus et procédures correspondants, etc.). La mise en œuvre de l'impôt basé sur le principe de l'agent payeur implique donc que les personnes concernées ne participent pas seulement à l'élaboration du rapport, comme c'était le cas jusqu'à présent, mais soient grandement impliquées dans les prochaines étapes.

#### Management Summary

Il presente rapporto si prefigge di presentare le modalità di rafforzamento del mercato svizzero dei capitali e della piazza fiscale Svizzera mediante una riforma dell'imposta preventiva. Tale riforma consiste in un passaggio dall'attuale imposta preventiva – in virtù della quale l'imposta viene riscossa secondo il principio del debitore – a un'imposta prelevata secondo il principio dell'agente pagatore. Per obiettivo di rafforzamento del mercato dei capitali si intende da un canto un miglioramento delle condizioni quadro di raccolta di capitali e, d'altro canto, un incremento dell'attrattiva della piazza per gli investitori svizzeri ed esteri, il tutto tutelando gli interessi fiscali del nostro Paese. Conformemente al mandato ricevuto dal Consiglio federale il presente rapporto si limita pertanto a esaminare se il passaggio (generale o parziale) al principio dell'agente pagatore possa contribuire a questo rafforzamento. Nel rispondere a questa domanda il rapporto prende inoltre in considerazione il fatto che occorre garantire l'imposizione dei redditi dei capitali e della sostanza dei beneficiari svizzeri di prestazioni come pure la funzione dell'imposta sul reddito dei capitali per i beneficiari esteri di prestazioni. Al rafforzamento perseguito contribuiranno peraltro sicuramente anche la soppressione di ostacoli regolatori nel settore non fiscale, in particolare in ambito di investimenti collettivi di capitale.

Soggiacciono attualmente all'imposta preventiva in vigore gli interessi su obbligazioni svizzere, i redditi da diritti svizzeri di partecipazione, i redditi da quote a investimenti collettivi svizzeri di capitale e gli interessi degli averi di cliente presso banche e casse di risparmio svizzere. L'imposta è prelevata dal debitore della prestazione imponibile (e quindi alla fonte). Il debitore corrisponde al beneficiario della prestazione il reddito netto diminuito dell'importo di imposta (cosiddetta traslazione) e versa il relativo importo di imposta all'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC). Dato che l'imposta preventiva viene riscossa alla fonte il debitore della prestazione non sa a quale beneficiario della prestazione versa la prestazione imponibile (cosiddetta anonimità della riscossione dell'imposta preventiva). I beneficiari svizzeri di prestazioni hanno diritto al rimborso dell'imposta preventiva se dichiarano correttamente il reddito imponibile ai fini dell'imposta diretta (cosiddetto obiettivo di garanzia dell'imposta preventiva). L'imposta preventiva costituisce invece un onere definitivo per i defraudatori svizzeri. Ciò vale in principio anche per i beneficiari esteri di prestazioni a meno che non si appellino a una convenzione di doppia imposizione (CDI) tra il loro Stato di residenza e la Svizzera e richiedano il rimborso integrale o parziale dell'imposta preventiva in base a questa normativa.

L'imposta preventiva attuale garantisce l'imposizione dei redditi provenienti da fonti svizzere grazie a un'ampia base di calcolo per quanto riguarda i redditi svizzeri e all'applicazione di un'aliquota d'imposta comparativamente elevata. Nel contesto internazionale quest'ultima va considerata come un importante argomento a favore della conclusione di una convenzione di doppia imposizione con la Svizzera. Al riguardo il sistema in vigore è relativamente semplice, circostanza anch'essa vantaggiosa. L'attuale imposta preventiva presenta in particolare lacune a livello di obbligazioni e di titoli del mercato monetario. L'assoggettamento all'imposta preventiva di tutti i pagamenti di interessi delle obbligazioni emesse in Svizzera e dei titoli del mercato monetario ha per effetto che a seconda dei casi gli emittenti svizzeri siano svantaggiati rispetto agli emittenti esteri. A causa dell'onere di imposta preventiva anche per gli investitori esteri questi titoli non sono interessanti. Pertanto le operazioni di emissione di prestiti svizzeri sono effettuate in gran parte all'estero (ossia senza l'onere dell'imposta preventiva, rispettivamente senza altri oneri alla fonte), circostanza che per la Svizzera significa una perdita in termini di creazione di valore. Contestualmente non può poi essere realizzato l'obiettivo di garanzia.

L'imposta secondo il principio dell'agente pagatore è riscossa da un agente pagatore. Al riguardo si considera agente pagatore colui che versa i redditi imponibili all'avente economicamente diritto. Sono principalmente qualificate come agenti pagatori le banche. Alternativamente alla riscossione dell'imposta, l'agente pagatore – sempre che ne sia stato autorizzato dall'avente economicamente diritto – può comunicare la prestazione imponibile al fisco (cosiddetta procedura di comunicazione). Quando l'imposta secondo il principio dell'agente pagatore ha un mero carattere di garanzia, si garantisce l'imposizione dei redditi o degli utili, come pure della sostanza. Un'imposta concepita in tal modo trova applicazione nel caso dell'imposta riscossa dagli agenti pagatori ai sensi della fiscalità del risparmio dell'UE.

Quando invece l'imposta secondo il principio dell'agente pagatore ha un carattere liberatorio il substrato fiscale non viene più tassato nella procedura ordinaria di imposizione usuale oggigiorno, bensì già tassato definitivamente mediante la riscossione di un'imposta avente carattere liberatorio secondo il principio dell'agente pagatore. Il substrato fiscale tassato in tal modo non deve poi più essere dichiarato ai fini dell'imposizione ordinaria. Nel caso di una simile imposta riscossa dall'agente pagatore l'aliquota d'imposta è stabilita in maniera lineare per motivi di sistema. Ne risulta un'imposizione fiscale di natura diversa da quella del reddito da attività lucrativa, la cui imposizione comporta una tariffa progressiva. In Svizzera la questione dell'introduzione di un'imposta avente carattere liberatorio secondo il principio dell'agente pagatore si pone anzitutto nel caso delle persone fisiche (cfr. qui sotto). L'imposizione delle persone fisiche con domicilio in Svizzera è nondimeno di mero scarso rilievo per valutare, conformemente al mandato del presente rapporto, mediante quali misure si possa rafforzare il mercato svizzero dei capitali. Il gruppo misto di lavoro non ha pertanto approfondito ulteriormente la tematica dell'effetto liberatorio.

Gli accordi sull'imposizione alla fonte che la Svizzera ha concluso con la Gran Bretagna e con l'Austria vertono su un'imposta avente carattere liberatorio secondo il principio dell'agente pagatore.

Diversamente dall'attuale imposta preventiva, nel sistema del principio dell'agente pagatore la riscossione dell'imposta non è più anonima. L'agente pagatore può (e deve) identificare il beneficiario della prestazione. Viene così istituita la possibilità di non più riscuotere l'imposta in maniera capillare, ma secondo modalità strutturali differenziate e orientate nella misura del possibile sulle necessità del mercato dei capitali. In primo piano figura l'imposizione dei redditi della sostanza mobiliare delle persone fisiche. Per quanto riguarda il patrimonio commerciale delle persone giuridiche e fisiche esistono obblighi in materia di tenuta dei conti nei confronti dei quali la funzione di garanzia dell'imposta secondo il principio dell'agente pagatore svolge un ruolo meno centrale. Qui potrebbe intervenire un'esenzione dall'imposizione secondo il principio dell'agente pagatore. Grazie alla possibilità per l'agente pagatore di identificare il beneficiario della prestazione si possono anche impedire con maggiore rigore modelli di elusione dell'imposta.

Nell'ipotesi che la prestazione imponibile confluisca attraverso un agente pagatore svizzero, l'imposta secondo il principio dell'agente pagatore colpisce, oltre ai redditi provenienti da debitori svizzeri, anche quelli provenienti da debitori esteri. Per questo tramite si può porre rimedio allo svantaggio dei valori patrimoniali svizzeri (ossia quelli sottoposti all'imposta preventiva) rispetto a quelli esteri (ossia quelli finora non sottoposti all'imposta preventiva) e nel contempo accrescere l'attrattiva della Svizzera come piazza di emissione

Il concetto di un'imposta secondo il principio dell'agente pagatore è notevolmente più complesso di quello, comparativamente semplice, del sistema attuale dell'imposta preventiva secondo il principio del debitore. Se il cambiamento di sistema viene introdotto solo parzialmente per determinati tipi di reddito si dovrebbero applicare due sistemi in parallelo (cosiddetto sistema dualistico). Il problema ritenuto in genere centrale dal gruppo di lavoro è costituto dal rischio immanente al sistema dell'elusione di imposta consecutiva al passaggio al principio dell'agente pagatore, nel senso che gli investitori passano da un agente pagatore svizzero a un agente pagatore estero. Un simile comportamento ha ripercussioni dannose sia per la piazza finanziaria che per il fisco e non può essere contrastato adeguatamente dalla legislazione in vigore. Il rapporto intravede un mezzo efficace per porvi rimedio nell'ampliamento dello strumento degli accordi internazionali, anzitutto nell'esigenza della reciprocità a livello di accordi esistenti (accordo con l'UE sulla fiscalità del risparmio e accordo sull'imposta liberatoria) in correlazione con l'istituzione dell'assistenza amministrativa internazionale reciproca (soppressione dell'autolimitazione nella legge sull'assistenza ammini-

strativa). Un ulteriore mezzo potenziale potrebbe essere intravvisto nello scambio automatico di informazioni. Il gruppo di lavoro constata che questi strumenti non esistono al momento.

Il gruppo di lavoro istituito dal Consiglio federale ha elaborato nel quadro del proprio mandato quattro varianti di riforma che vanno dalla soppressione dell'imposta preventiva sui capitali esteri a un'introduzione molto limitata di un'imposta secondo il principio dell'agente pagatore, fino a un cambiamento generale di sistema:

La variante di riforma 1 prevede una soppressione senza sostituzione dell'imposta preventiva sugli interessi da obbligazioni, compresi i titoli del mercato monetario, e sulle componenti di interesse da investimenti collettivi di capitale documentate separatamente. Il principio del debitore rimane in vigore nel caso degli altri oggetti dell'imposta. Non si applica invece il principio dell'agente pagatore.

La variante di riforma2 consiste in un cambiamento parziale di sistema. L'imposta secondo il principio dell'agente pagatore è riscossa unicamente sugli interessi da capitali esteri (compresi gli averi di clienti e le componenti di interesse da investimenti collettivi di capitale documentate separatamente). Per il rimanente si applica il principio del debitore.

Nel caso della variante di riforma 3 il cambiamento di sistema si applica a tutti i redditi da partecipazioni svizzere detenute direttamente (ossia non per il tramite di investimenti collettivi di capitale). Questa variante va quindi ben oltre la variante 2 menzionata più sopra.

La variante di riforma 4, infine, prevede il passaggio generale del sistema al principio dell'agente pagatore per tutti i redditi da sostanza mobiliare a prescindere dalla presenza di un investimento diretto o indiretto (ossia per il tramite di investimenti collettivi di capitale).

Il gruppo di lavoro ritiene che il passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore sia potenzialmente adeguato per realizzare il rafforzamento del mercato svizzero dei capitali. Il motivo principale ne è che l'imposizione secondo il principio dell'agente pagatore (diversamente da quella secondo il principio del debitore) rende possibile un trattamento fiscale differenziato a dipendenza della persona del beneficiario della prestazione (investitore). Ciò consente di raggiungere un equilibrio tra gli interessi del mercato dei capitali e quelli del fisco. Il gruppo di lavoro intravede un potenziale di rafforzamento del mercato dei capitali anzitutto a livello di capitali esteri. In questo ambito il passaggio al principio dell'agente pagatore potrebbe incitare gran parte dei gruppi svizzeri a trasferire in Patria le loro attività di finanziamento.

Il gruppo di lavoro ha valutato su questo sfondo le diverse varianti di riforma.

Il gruppo di lavoro ritiene che la variante di riforma 1 (soppressione dell'imposta preventiva sui capitali esteri) provocherebbe l'abolizione della funzione di garanzia sui redditi provenienti da capitali esteri e nel contempo una diminuzione delle entrate a titolo di imposta diretta e di imposta preventiva. Simultaneamente ne viene lesa di fatto l'equità fiscale perché la garanzia non è più possibile. A parere del gruppo di lavoro questi inconvenienti prevalgono nettamente sui vantaggi di questa variante di riforma (rafforzamento del mercato svizzero dei capitali rispetto ai capitali esteri e rafforzamento parziale degli investimenti collettivi svizzeri di capitale; le banche svizzere possono emettere e collocare capitali esteri a partire dalla Svizzera), tanto più che questi vantaggi possono essere conseguiti anche con altre varianti di riforma.

Per quanto concerne le varianti di riforma 2-4, che prevedono un cambiamento parziale e generale di sistema verso il principio dell'agente pagatore, il gruppo di lavoro è chiaramente del parere che occorra allo stesso tempo ovviare al rischio di un trasferimento all'estero dell'agente pagatore (cfr. in merito più sopra). Il gruppo di lavoro ritiene al riguardo che si debbano ampliare gli strumenti degli accordi internazionali, come ad esempio l'introduzione dello scambio automatico di informazioni. Il rapporto ribadisce chiaramente che il passaggio al principio dell'agente pagatore non deve essere attuato finché gli strumenti degli accordi internazionali non saranno stati adeguati in maniera corrispondente oppure non sarà stato

introdotto lo scambio automatico di informazioni. Il gruppo di lavoro ritiene che un passaggio prematuro al principio dell'agente pagatore avrebbe conseguenze negative sia per il fisco (perdita di substrato fiscale, assenza di funzione di garanzia ai fini delle imposte dirette) che per la piazza finanziaria (perdita in termini di creazione di valore).

Ove si affronti con successo il rischio di trasferimento all'estero dell'agente pagatore, il gruppo di lavoro valuta come segue le varianti di riforma 2-4: il fatto che anche varianti di riforma meno ampie rispetto alla variante 4 consentano di raggiungere l'obiettivo del rafforzamento del mercato del mercato dei capitali depone a favore di un cambiamento parziale di sistema (varianti di riforma 2 e 3). Nel caso delle varianti di cambiamento parziale di sistema, i rischi di politica finanziaria sono inoltre inferiori a quelli della variante 4 (cambiamento generale di sistema). Nell'ipotesi di un cambiamento parziale di sistema si dovrebbero applicare due sistemi in parallelo, circostanza che comporterebbe inconvenienti. Dal profilo concettuale un cambiamento di sistema (variante di riforma 4) sembra più opportuno. Esistono invero talune riserve per quanto riguarda l'onere iniziale di un simile cambiamento fondamentale di sistema. Con riguardo all'evoluzione globale, anzitutto all'introduzione prevedibile dello scambio automatico di informazioni, un cambiamento generale di sistema sembra più opportuno di un mero cambiamento parziale.

Per concludere occorre rammentare che sotto diversi aspetti l'introduzione di un'imposta secondo il principio dell'agente pagatore determina ripercussioni massicce sulle normative fiscali cantonali e sui potenziali futuri agenti pagatori. Nel caso dei Cantoni figurano in primo piano – oltre a un cambiamento più o meno integrale di sistema (a seconda della variante di riforma) con possibilità di un sistema dualistico – l'attuazione a livello informatico e la questione della legittimità dell'imposta sulla sostanza. Anche gli agenti pagatori saranno confrontati con un onere supplementare in caso di introduzione di un'imposta secondo il principio dell'agente pagatore (attuazione a livello informatico, implementazione dei processi e iter corrispondenti ecc.). L'attuazione di un'imposta secondo il principio dell'agente pagatore presuppone pertanto che gli interessati siano strettamente coinvolti non soltanto (come finora) nell'elaborazione del presente rapporto ma anche nelle fasi successive.

# 1 Einleitung – Auftrag – Ziel

Die Veränderungen auf den internationalen Märkten wirken sich auch auf den Schweizer Finanzplatz aus. Vor diesem Hintergrund wurde der Bundesrat in einem Postulat von Ständerat Graber (Curia Vista-Geschäftsnummer 09.3209) aufgefordert, in einem Bericht aufzuzeigen, wie die Stärken des Finanzmarktplatzes Schweiz erhalten und die Schwächen beseitigt werden können. Daraufhin hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) im Jahr 2009 Ziele und strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz erarbeitet. Gestützt darauf hat der Bundesrat unter anderem die Massnahme abgeleitet, dass eine Abschaffung der Verrechnungssteuer zu Gunsten einer Steuer nach Zahlstellenprinzip mit tieferem Satz und einer verbreiterten Steuerbasis, eventuell mit Abgeltungswirkung, zu prüfen sei.

In der Zwischenzeit wurde in einem ersten Schritt mit der sog. "too big to fail"-Vorlage I (Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes [Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; too big to fail] BBI 2011 4717) die Emissionsabgabe auf Obligationen generell abgeschafft. Zudem wurden mit dieser Vorlage auch Beteiligungsrechte von der Emissionsabgabe auf Eigenkapital befreit, sofern diese aus der Wandlung von Pflichtwandelanleihen (auch CoCos genannt) stammen. Mit dem zweiten Schritt der "too big to fail"-Vorlage II (Belebung des schweizerischen Kapitalmarktes) sollte ein partieller Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer, beschränkt auf Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren, in Kraft gesetzt werden. Diese Änderung wurde vom Parlament jedoch an den Bundesrat zurückgewiesen. Statt dessen hat die Bundesversammlung eine produktbezogene Befreiung der Zinsen von Pflichtwandelanleihen und den Anleihen mit Forderungsverzicht nach den Art. 11 – 13 BankG von der Verrechnungssteuer unter bestimmten Voraussetzungen beschlossen (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. g Ziff. 1 und 2 VStG). Im Rahmen der Rückweisung hat das Parlament den Bundesrat beauftragt, die Vorlage gestützt auf eine Gesamtschau der verschiedenen Steuerdossiers des Finanzplatzes zu überarbeiten. Unter anderem hat es dabei gefordert, dass andere Varianten zum Zahlstellenprinzip sowie die Ausdehnung des Zahlstellenprinzips auf Dividendenerträge, bzw. eine generelle Umstellung auf das Zahlstellenprinzip zu prüfen sei. Ferner hat es verlangt, dass ihm Vorschläge unterbreitet werden, wie die Verrechnungssteuer den Sicherungszweck tatsächlich erfüllen kann. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat im Bericht zur Finanzmarktpolitik vom 19. Dezember 2012 als Massnahme zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Schweizer Kapitalmarkt das EFD beauftragt, unter Einbezug der kantonalen Finanzdirektoren und der Wissenschaft (nachfolgend als gemischte Arbeitsgruppe bezeichnet) bis Ende 2013 die Möglichkeit der generellen Umwandlung der Verrechnungssteuer auf das Zahlstellenprinzip zu prüfen.

Daneben hat die Vorsteherin des EFD im September 2012 eine Projektorganisation bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone eingesetzt, mit dem Auftrag, Vorschläge für eine nächste Reform der Unternehmensbesteuerung zu entwickeln ("Unternehmenssteuerreform III"). Diese zielt darauf ab, die Attraktivität des Steuerstandortes Schweiz zu stärken. Die Projektorganisation hat ihren Bericht im Dezember 2013 abgeliefert. Darin empfiehlt sie verschiedene steuerliche Massnahmen zur Umsetzung bzw. weiteren Prüfung und thematisiert auch Änderungen bei der Verrechnungssteuer. Der Bundesrat hat den Bericht zur Kenntnis genommen und das EFD beauftragt, auf dieser Grundlage die Kantone zu konsultieren. Gestützt darauf wird der Bundesrat über das weitere Vorgehen entscheiden und das EFD beauftragen, eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten. Die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens ist für Sommer 2014 geplant.

Unter Berücksichtigung der soeben dargelegten Rahmenbedingungen hat der vorliegende Bericht zum Ziel, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie mittels einer Reform der Verrechnungssteuer der Schweizer Kapitalmarkt sowie der Steuerstandort Schweiz gestärkt werden können. Unter dem Ziel, den Kapitalmarkt zu stärken versteht die vorliegend eingesetzte gemischte Arbeitsgruppe die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Beschaffung von Fremdkapital einerseits, sowie die Steigerung der Attraktivität von Investitionen durch in- und ausländische Anleger andererseits, dies alles unter Wahrung der fiskalischen Interessen.

Dieses Ziel kann nach Ansicht der gemischte Arbeitsgruppe erreicht werden, wenn erstens den schweizerischen Unternehmen die Möglichkeit gegeben wird, Obligationen und Geldmarktpapiere zu kompetitiven steuerlichen Bedingungen aus der Schweiz heraus zu begeben (Zielsetzung des Bundesrates gemäss der Vorlage "too big to fail II"). Zweite Bedingung für die Zielerreichung ist, dass die schweizerischen Akteure die Möglichkeit erhalten, Beteiligungsrechte, kollektive Kapitalanlagen und strukturierte Produkte zu kompetitiven steuerlichen Bedingungen aus der Schweiz heraus zu begeben. Der vorliegende Bericht beschränkt sich gemäss dem Auftrag des Bundesrates dabei auf die Frage, ob die (teilweise) Ablösung der Verrechnungssteuer durch eine Steuer nach Zahlstellenprinzip mit oder ohne Abgeltungswirkung zu dieser Stärkung beitragen kann. Sie versucht bei der Beantwortung dieser Frage ferner zu berücksichtigen, dass bei Inländern die Besteuerung von Kapitalerträgen und Vermögen und bei Ausländern die Kapitalertragssteuerfunktion (weiterhin) sichergestellt ist.

#### Zusammensetzung der Arbeitsgruppe:

Fabian Baumer: Leiter der Arbeitsgruppe, Vizedirektor ESTV, Leiter Steuerpolitik

Marc Bugnon: Stv. Leiter der Arbeitsgruppe, Chef der Abteilung Recht, HA DVS

der ESTV

Prof. Dr. Urs Behnisch: Professor für Steuerrecht an der juristischen Fakultät der Universi-

tät Basel, Rechtsanwalt

Prof. Dr. Ulrich Cavelti: Rechtsberater der FDK, ehem. Präsident des Verwaltungsgerichts

des Kantons St.Gallen

Martin Daepp: Ökonom, Abteilungschef Stv a.i., Abteilung Grundlagen ESTV

Prof. Dr. Robert Danon: Professor für Steuerrecht an der Universität Lausanne (Juristische

Fakultät und HEC)

Franco Gennari: Leiter Wertschriften und Finanzderivate, Abteilung Erhebung, HA

DVS der ESTV

Elio Guarino: Mitarbeiter Finanzmarktanalyse SIF

Urs Jendly: Chef der Abteilung Erhebung, HA DVS der ESTV

Harry Müller: Leiter Dienstabteilung Wertschriften, Kantonales Steueramt Zürich

Johannes Münger: Stv. Teamchef, Abteilung Externe Prüfung, HA DVS der ESTV

Dr. Felix Sager: Amtsleiter des kantonalen Steueramtes St. Gallen

Rebekka Holenstein /

Daniela Künzi Wissenschaftliches Sekretariat

# 2 Ausgangslage im geltenden Recht

### 2.1 Allgemeiner Teil

# 2.1.1 Zweck der Verrechnungssteuer

Der Gesetzgeber bezweckte mit der Einführung der Verrechnungssteuer im Jahre 1967 die Eindämmung der Hinterziehung der Kantons- und Gemeindesteuern auf beweglichem Kapitalvermögen und seinem Ertrag, auf Lotteriegewinnen sowie auf Versicherungsleistungen durch die der schweizerischen Steuerhoheit unterworfenen Steuerpflichtigen (vgl. Botschaft zum VStG; BBI 1963 II 955).

Diesem Ziel folgend kann die Verrechnungssteuer einen Sicherungszweck (Sicherung der direkten Steuern im Inland) und/oder einen Fiskalzweck im Verhältnis zum inländischen Defraudanten und im ausländischen Verhältnis als Residualsteuer<sup>1</sup> aufweisen. Innerhalb des Sicherungszwecks strebt die Verrechnungssteuer die Verhinderung der Steuerhinterziehung durch den inländischen Leistungsempfänger im Rahmen der allgemeinen Einkommens- und Vermögenssteuern an. Der Fiskalzweck der Verrechnungssteuer beinhaltet die direkte und endgültige Belastung des ausländischen Leistungsempfängers, sofern diesem aufgrund eines DBA keine (teilweise) Rückerstattung zukommt sowie des inländischen Defraudanten.

### 2.1.2 Steuerobjekte der Verrechnungssteuer

Gestützt auf Art. 132 Abs. 2 BV hat der Gesetzgeber das VStG erlassen. In diesem Bundesgesetz werden – dem Verfassungsauftrag entsprechend – folgende Objekte als Gegenstand der Verrechnungssteuer bezeichnet:

- Ertrag von beweglichem Kapitalvermögen (Art. 4 VStG)
- Lotteriegewinne (Art. 6 VStG)
- Versicherungsleistungen (Art. 7 VStG)

#### 2.1.2.1 Ertrag von beweglichem Kapitalvermögen

Der Ertrag beweglichen Kapitalvermögens umfasst Zinsen auf Obligationen von inländischen Emittenten, Erträge aus Beteiligungsrechten inländischer Kapitalgesellschaften und Genossenschaften mit ausgewiesenem Genossenschaftskapital, Erträge aus inländischen kollektiven Kapitalanlagen sowie Zinsen auf Kundenguthaben bei inländischen Banken und Sparkassen, (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. a – d VStG).

## a) Zinsen auf Obligationen

Der verrechnungssteuerrechtliche Obligationenbegriff geht weiter als derjenige des Wertpapierrechts und auch darüber hinaus, was im Handel und Bankgeschäft unter einer Obligation verstanden wird. Im verrechnungssteuerrechtlichen Bereich gelten als Obligation schriftliche, auf feste Beträge lautende Schuldanerkennungen, die zwecks kollektiver Beschaffung von Fremdkapital, kollektiver Anlagegewährung oder Konsolidierung von Verbindlichkeiten in einer Mehrzahl von Exemplaren ausgegeben werden. Darunter fallen auch Anleihens- und Kassenobligationen (vgl. Art. 15 VStV).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Unter Residualsteuer (auch residuale Belastung) wird im internationalen Verhältnis die mangels DBA nicht (bzw. im Rahmen eines DBA oder internationalen Vertrages nicht vollständig) rückforderbare Quellensteuer verstanden.

Nicht als Obligation gilt das individuelle Schuldverhältnis (insbesondere Einzeldarlehen und die Emission von Privatplatzierungen gegen Ausgaben von Schuldanerkennungen), sofern nicht mehr als 20 solcher individueller Schuldverhältnisse vorliegen.

Auch als Obligation im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Bst. a VStG gilt der Anlageteil von kombinierten Finanzinstrumenten. Dies sind Anlagen, welche für steuerliche Zwecke in einen Optionsteil und einen Anlageteil (d.h. eine Obligation im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Bst. a VStG) aufgeteilt werden können (sog. transparente Produkte). Diesfalls unterliegen ausschliesslich Ertragsausschüttungen, welche aus dem Anlagenteil stammen, der Verrechnungssteuer. Diejenigen Ausschüttungen, welche von der Option stammen, unterliegen hingegen nicht der Verrechnungssteuer sondern qualifizieren als Kapitalgewinn (vgl. Ziff. d). Kann keine derartige Teilung vorgenommen werden, qualifiziert ein kombiniertes Produkt für steuerliche Belange integral als Obligation (sog. intransparentes Produkt), womit sämtliche Ertragsausschüttungen der Verrechnungssteuer unterliegen, ungeachtet dessen, ob sie aus dem Anlagenoder Optionsteil stammen.

Steuerbarer Ertrag von Obligationen ist grundsätzlich jede auf dem Schuldverhältnis beruhende geldwerte Leistung an den Gläubiger, die nicht eine Rückzahlung der Kapitalschuld darstellt (vgl. Art. 14 Abs. 1 VStV).

#### b) Erträge aus Beteiligungsrechten

Als Stammrechte, deren Ertragsausschüttungen der Verrechnungssteuer unterliegen, gelten die von einem Inländer ausgegebenen Aktien, Anteile an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteile, Partizipationsscheine und Genussscheine unabhängig davon, ob diesbezügliche Titel mit Wertpapiercharakter emittiert werden oder nicht. Erfasst werden dabei sowohl Erträge von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften des Privatrechts wie auch Erträge gleichartiger Anteile an öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie an völkerrechtlichen Verbandspersonen (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. b VStG).

Von der Verrechnungssteuer erfasst sind sämtliche geldwerten Leistungen der Gesellschaft oder Genossenschaft an die Inhaber gesellschaftlicher Beteiligungsrechte oder an ihnen nahe stehende Dritte, die nicht eine Rückzahlung der im Zeitpunkt der Leistung bestehenden Anteile am einbezahlten Grund- oder Stammkapital darstellen. Darunter fallen einerseits sowohl offene wie auch verdeckte Gewinnausschüttungen, andererseits sowohl Bar- wie auch Naturaldividenden. Die Rückzahlung von Einlagen, Aufgeldern und Zuschüssen, die von den Inhabern der Beteiligungsrechte nach dem 31. Dezember 1996 geleistet wurden, werden seit dem 1. Januar 2011 analog der Rückzahlung von Grund- und Stammkapital behandelt (sog. Kapitaleinlageprinzip; vgl. Art 5 Abs. 1<sup>bis</sup> VStG).

#### c) Ertrag aus kollektiven Kapitalanlagen

Das VStG verweist betreffend die Definition des Begriffs der kollektiven Kapitalanlage auf das KAG (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. c VStG). Darunter fallen – unabhängig von deren Rechtsform – Vermögen, welche von Anlegerinnen und Anlegern zur gemeinschaftlichen Kapitalanlage aufgebracht und für deren Rechnung verwaltet werden.

Die Steuerbarkeit umfasst jede auf dem Anteil beruhende geldwerte Leistung an den Anteilsinhaber, die nicht über einen ausschliesslich der Ausschüttung von Kapitalgewinnen, von Erträgen aus direktem Grundbesitz oder der Rückzahlung der Kapitaleinzahlungen dienenden Coupon ausgerichtet wird (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. b VStG e contrario sowie Art. 28 Abs. 1 VStV).

#### d) Keine Verrechnungssteuer auf Kapitalgewinn

Ertrag auf beweglichem Kapitalvermögen im Sinne von Art. 4 Abs. 1 VStG ist nur, was auf einer (fortdauernden) Kapitalhingabe beruht. Dieser Ertragsbegriff unterscheidet sich somit von Vermögenszugängen, die der Eigentümer dadurch erzielt, dass er Gegenstände dieses Vermögens veräussert oder verwertet. Diese Vermögenszugänge stellen Kapitalgewinne dar und können auf Grund des Wortlauts von Art. 132 Abs. 2 BV nicht der Verrechnungssteuer unterstellt werden. Dies wird ferner ausdrücklich für kollektive Kapitalanlagen in Art. 5 Abs. 1 Bst. b VStG festgehalten, gilt aber generell für sämtliche Steuerobjekte im Bereich der Verrechnungssteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens.

#### e) Zins auf Kundenguthaben bei Banken und Sparkassen

Gegenstand der Verrechnungssteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens sind die ausgeschütteten oder bloss gutgeschriebenen Zinsen, Renten, Gewinnanteile und sonstigen Erträge auf Kundenguthaben bei inländischen Banken und Sparkassen (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. d VStG). Der Begriff des Kundenguthabens wird gesetzlich nicht definiert. Lehre und Praxis bezeichnen als Kundenguthaben die durch Einlagen bei einer inländischen Bank oder Sparkasse begründeten Forderungen.

Steuerbarer Ertrag aus Kundenguthaben ist jede auf dem Schuldverhältnis beruhende geldwerte Leistung an den Gläubiger, die keine (Teil-)Rückzahlung der Forderung selber darstellt (vgl. Art. 14 Abs. 1 VStV). Guthaben zwischen Konzerngesellschaften gelten seit dem 1. August 2010 nicht als Kundenguthaben im Sinne des Verrechnungssteuerrechts, sofern keine inländische Konzerngesellschaft eine Obligation einer zum gleichen Konzern gehörenden ausländischen Gesellschaft garantiert (vgl. Art. 14a VStV). Guthaben zwischen Banken (sog. Interbankguthaben) qualifizieren auch nicht als Kundenguthaben, weshalb die entsprechenden Erträge ebenfalls nicht der Verrechnungssteuer unterliegen.

### 2.1.2.2 Lotteriegewinne

Der Verrechnungssteuer unterliegen Geldtreffer von über CHF 1'000, welche im Rahmen inländischer Lotterien und lotterieähnlichen Veranstaltungen ausgerichtet werden (vgl. Art. 6 VStG).

#### 2.1.2.3 Versicherungsleistungen

Gewisse Versicherungsleistungen unterstehen der Verrechnungssteuer. Die steuerbaren Leistungen beinhalten dabei eher eine Ertrags- als eine Schadenersatzleistung. Darunter fallen insbesondere Kapitalleistungen aus Lebensversicherungen sowie Leibrenten und Pensionen (vgl. Art. 7 VStG). Voraussetzung der Besteuerung ist einerseits, dass die Versicherung zum inländischen Bestand des Versicherers gehört und andererseits der Empfänger der Versicherungsleistung im Zeitpunkt des versicherten Ereignisses den schweizerischen direkten Steuern unterstellt ist.

#### 2.1.3 Steuersubjekte

#### 2.1.3.1 Grundsatz (Schuldnerprinzip)

Die Verrechnungssteuer wird nach dem Schuldnerprinzip erhoben (vgl. Art. 10 VStG). Demzufolge hat der Schuldner der unter Ziffer 2.1.2 hievor dargestellten steuerbaren Leistung, welche er zu Gunsten des Leistungsbegünstigten (auch als Ertragsgläubiger oder Leistungsempfänger bezeichnet) ausrichtet, um den jeweiligen Steuerbetrag zu kürzen (sog. Überwälzung, vgl. Art. 14 VStG) und den entsprechenden Betrag der ESTV gegenüber zu deklarieren und abzuliefern. Somit überweist der Schuldner dem Leistungsgläubiger – ob direkt oder indirekt über eine Zahlstelle – stets nur den um den Steuerbetrag gekürzten Ertrag (sog. Nettoertrag; vgl. Art. 14 Abs. 1 VStG).

Die Verrechnungssteuer wirkt gegenüber inländischen Leistungsbegünstigten als Sicherung für die direkten Steuern (sog. Sicherungszweck). Inländische Leistungsbegünstigte kommen in den Genuss der Rückerstattung der Verrechnungssteuer, wenn sie den steuerbaren Ertrag bei den direkten Steuern korrekt deklarieren. Eine ausländische Leistungsbegünstigte kann die Verrechnungssteuer grundsätzlich nicht zurückverlangen, diese hat somit ihr gegenüber einen Fiskalzweck. Kann ein ausländischer Leistungsbegünstigter ein Doppelbesteuerungsabkommen zwischen seinem Ansässigkeitsstaat und der Schweiz anrufen, wird eine ähnliche Wirkung der Verrechnungsteuer wie im Inland (Sicherungszweck) erreicht: Der ausländische Leistungsgläubiger kann diesfalls die schweizerische Verrechnungssteuer ganz oder zumindest teilweise zurückverlangen, wenn er mittels abgestempeltem Formular belegen kann, dass der für ihn im Ansässigkeitsstaat zuständige Fiskus von den betroffenen Erträgen Kenntnis genommen hat.

Nachfolgend werden einige wichtige Steuersubjekte der Verrechnungssteuer kurz dargestellt.

#### 2.1.3.2 Inländische Banken und Sparkassen

Das VStG kennt einen eigenen Bankenbegriff, welcher über denjenigen gemäss Bankenaufsichtsrecht hinausgeht. Demnach gilt gemäss Art. 9 Abs. 2 VStG als Bank oder Sparkasse, wer sich öffentlich zur Annahme verzinslicher Gelder empfiehlt oder fortgesetzt Gelder gegen Zins entgegennimmt. Bei Banken oder Sparkassen, die fortgesetzt Kundenguthaben gegen Zins entgegennehmen, beginnt die Steuerpflicht, sobald der Bestand an Gläubigern die Zahl 100 übersteigt und die gesamte Schuldsumme mindestens CHF 5'000'000 beträgt². Die Steuerpflicht besteht somit unabhängig davon, ob eine Bank gemäss Bankengesetz vorliegt, weshalb auch beispielsweise auch eine Aktiengesellschaft, welche von ihren Mitarbeitenden Gelder gegen Verzinsung entgegen nimmt, falls die oben erwähnten Schwellenwerte überschritten werden, als Bank im Sinne des VStG qualifiziert. Als Bank gemäss Bankengesetz beginnt die Steuerpflicht mit der Aufnahme der Geschäftstätigkeit.

Neben privatrechtlich organisierten Banken und Sparkassen unterliegen auch öffentlichrechtliche Gebilde (bspw. Kantonalbanken) der Verrechnungssteuer.

#### 2.1.3.3 Inländische Kapitalgesellschaften und Genossenschaften

Sämtliche inländischen Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften sind für die Erträge, die sie an ihre Inhaber ausschütten (offene und verdeckte Ausschüttungen), der Verrechnungssteuer unterliegend. Neben den Gesellschaften, die ihren Sitz gemäss Handelsregister in der Schweiz haben (sog. formelle Inländer), unterliegen auch Gesellschaften, die zwar ihren statutarischen Sitz im Ausland haben, jedoch tatsächlich im Inland – d.h. in der Schweiz – geleitet werden und hier eine Geschäftstätigkeit ausüben (sog. wirtschaftliche Inländer), der Verrechnungssteuerpflicht.

-

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Vgl. ESTV Kreisschreiben Nr. 34 "Kundenguthaben" vom 26. Juli 2011, Ziff. 4 b).

#### 2.1.3.4 Inländische Anbieter von kollektiven Kapitalanlagen

Der Begriff der kollektiven Kapitalanlage entspricht demjenigen Begriff, wie er im Bereich des Kollektivanlagengesetzes verwendet wird. Dabei bezieht sich das VStG auf die entsprechende Legaldefinition in Art. 7 KAG. Der Verrechnungssteuerpflicht unterstehen diejenigen kollektiven Kapitalanlagen, welche von einem Inländer oder von einem Ausländer in Verbindung mit einem Inländer ausgegeben werden.

#### 2.1.3.5 Versicherer

Versicherer sind ausschliesslich dann Subjekt der Verrechnungssteuer, wenn das entsprechende Versicherungsverhältnis zum inländischen Versicherungsbestand des Versicherers gehört (d.h. in der Schweiz zu erfüllen ist) und zusätzlich wenn bei Eintritt des versicherten Ereignisses entweder der Versicherungsnehmer oder der Anspruchsberechtigte Inländer (d.h. Schweizer) ist.

#### 2.1.3.6 Inländische Veranstalter von Lotterien

Als Veranstalter von Lotterien gemäss Art. 6 VStG gilt, wer im Inland eine Lotterie oder eine lotterieähnliche Veranstaltung, für die Geldtreffer von über CHF 1'000.00 vorgesehen sind, durchführt oder gewerbsmässig Wetten abschliesst.

### 2.1.4 Bemessungsgrundlage und Tarife der Verrechnungssteuer

Die Verrechnungssteuer wird seit dem 1. Januar 1944 erhoben. Der Satz der Verrechnungssteuer, welche im Einführungsjahr nur auf Erträgen des beweglichen Vermögens sowie auf Lotteriegewinnen erhoben wurde, betrug zuerst 15%, wurde aber ab 1945 auf 25%, ab 1959 auf 27% und ab 1967 auf 30% erhöht. Seit dem 1. Januar 1976 beträgt die Steuer 35%.

Ursprünglich wurde die Verrechnungssteuer aufgrund von Notrecht erhoben. Eine dauernde verfassungsmässige Grundlage hat sie erst 1958 erhalten: In Anwendung von Art. 132 Abs. 2 Bundesverfassung (BV) ist der Bund befugt, eine Verrechnungssteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens, auf Lotteriegewinnen und Versicherungsleistungen zu erheben.

Das VStG als Ausführungsgesetz beschränkte sich im Wesentlichen auf eine Neukodifikation des bisherigen Rechts. Der Steuersatz auf Erträgen des beweglichen Kapitals und der Lotteriegewinne wurde von 27% auf 30% erhöht (nachdem die Aufhebung der 3%-igen Stempelabgabe auf Coupons beschlossen worden war). Der Steuersatz auf Versicherungsleistungen (15 bzw. 8%) erfuhr hingegen keine Änderung.

Der Steuersatz auf Kapitalerträgen und Lotteriegewinnen wurde 1976 von 30 auf 35 % erhöht, um dem Bund zusätzliche Einnahmen zu verschaffen und um die Steuerhinterziehung wirksamer zu bekämpfen.<sup>3</sup>

Als Basis für die Berechnung der Verrechnungssteuer gilt der Ertrag, welcher – periodisch oder nicht-periodisch – dem Investor zugutekommt (vgl. Art. 4 VStG; im Detail Ziff. 2.1.2 hievor). Bei den kollektiven Kapitalanlagen gilt die Besonderheit, dass Kapitalgewinne, die als solche ausgeschüttet werden, nur dann nicht von der Verrechnungssteuer erfasst werden, wenn sie über einen separaten Coupon ausgeschüttet werden (vgl. Art. 28 Abs. 1 VStV).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Um aber einer allfälligen Änderung der Verhältnisse Rechnung zu tragen, kann der Bundesrat für den Fall, dass die Entwicklung der Währungslage oder des Kapitalmarktes dies erfordert, den Steuersatz auf ein Jahresende auf 30 % herabsetzen (vgl. Art. 13 Abs. 3 VStG).

Eine besondere Bemessungsgrundlage der Verrechnungssteuer wurde ferner in Art. 4a VStG definiert: Demnach unterliegt im Rahmen des Erwerbs eigener Beteiligungsrechte die Differenz zwischen dem Erwerbspreis, welchen die kapitalreduzierende Gesellschaft oder Genossenschaft entrichtete, und dem einbezahlten Nennwert dieser Beteiligungsrechte der Verrechnungssteuer. Analoges gilt auch beim Überschreiten der Haltedauer eigener Beteiligungsrechte gemäss Art. 659 oder 783 OR (vgl. Art. 4a Abs. 2 und 3 VStG).

Für Leistungen aus Versicherungen gelten reduzierte Steuersätze, nämlich 15 Prozent auf Leibrenten sowie Pensionen und 8 Prozent auf sonstigen der Verrechnungssteuer unterliegenden Leistungen (betrifft insbesondere Kapitalleistungen; vgl. Art. 13 Abs. 1 Bst. b und c VStG).

### 2.1.5 (Melde-)Verfahren

Die steuerbare Leistung ist im System des Verrechnungssteuerrechts grundsätzlich bei ihrer Auszahlung, Überweisung, Gutschrift oder Verrechnung ohne Rücksicht auf die Person des Gläubigers um den Steuerbetrag zu kürzen (Überwälzung) und der entsprechende Steuerbetrag ist der ESTV zu überweisen (Entrichtung der Steuer). In diesem Zusammenhang wird auch von der Anonymität der Erhebung der Verrechnungssteuer gesprochen.

Wo dies gesetzlich vorgesehen ist, kann anstatt der Entrichtung der Steuer das Meldeverfahren zur Anwendung gelangen. Bei Versicherungsleistungen ist das Meldeverfahren die Regel (vgl. Art. 19 VStG), bei Erträgen aus beweglichem Kapitalvermögen (vgl. Art 20 VStG) hingegen die Ausnahme.

Im Bereich des Ertrags aus beweglichem Kapitalvermögen haben sich im Laufe der Zeit grundsätzlich zwei verschiedene Kategorien von Meldeverfahren entwickelt:

- Nationales Meldeverfahren (Dividenden im Konzernverhältnis, Ausrichtung von Naturaldividenden etc.) sowie
- internationales Meldeverfahren (gestützt auf ein anwendbares DBA oder Art. 15 Zinsbesteuerungsabkommen; dieses Meldeverfahren betrifft faktisch Dividendenausschüttungen schweizerischer Kapitalgesellschaften an ihre ausländischen Beteiligungsinhaber, sofern die Beteiligung eine bestimmte Mindestquote erreicht).

Das Meldeverfahren bewirkt, dass die Pflicht zur Steuerentrichtung durch die Meldung der steuerbaren Leistung ersetzt wird. Damit kann der Steuerpflichtige die entsprechende Leistung ungekürzt (d.h. brutto) an den Leistungsbegünstigten überweisen. Dieser muss dann auch keinen Rückerstattungsantrag mehr stellen, sondern kann unmittelbar mit der Gutschrift, Überweisung etc. über die entsprechende ungeschmälerte Leistung (d.h. den Bruttoertrag) verfügen. Für die Belange der direkten Steuern ist der steuerbare Ertrag nach wie vor auszuweisen.

Das Meldeverfahren ist eine den Steuerabzug substituierende technische Modalität, bei welcher an Stelle einer Steuerentrichtung eine Verfahrenspflicht des Leistungsschuldners tritt.

#### 2.1.6 Rückerstattung/wirtschaftlich berechtigte Person

#### 2.1.6.1 Im Inland

Die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer beruht darauf, dass die Ertragsempfänger die Rückerstattung nur geltend machen können, wenn sie die erhaltenen Erträge ihrem Fiskus gegenüber korrekt offen legen. Für nicht-buchführungspflichtige Personen bedeutet dies, dass sie den Ertrag in ihrer Steuererklärung angeben (Art. 23 VStG). Buchführungspflichtige Personen haben den betroffenen Ertrag in ihrer Buchhaltung ordnungsgemäss zu erfassen (Art. 25 Abs. 1 VStG).

Den in der Schweiz wohnhaften natürlichen Personen wird die Verrechnungssteuer grundsätzlich bei den Staats- und Gemeindesteuern angerechnet. Ein allfälliger Überschuss wird zurückerstattet. Die Antragstellung hat bei der Steuerbehörde desjenigen Kantons zu erfolgen, in dem die natürliche Person am Ende des Kalenderjahres, in dem die steuerbare Leistung fällig wurde, ihren Wohnsitz hatte.

Juristische Personen und Handelsgesellschaften ohne juristische Persönlichkeit haben Anspruch auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer, wenn sie bei Fälligkeit der steuerbaren Leistung ihren Sitz im Inland hatten. Der Antrag ist bei der ESTV einzureichen. Die Verrechnungssteuer wird durch die ESTV zurückerstattet.

Aufgrund der gesetzlichen Regelung hat nur Anspruch auf Rückerstattung der ihm vom Schuldner abgezogenen Verrechnungssteuer, wer neben den Voraussetzungen gemäss Art. 22 – 28 VStG (steuerliche Zugehörigkeit, Deklarations- resp. Verbuchungspflicht), zudem gemäss Art. 21 Abs. 1 Bst. a VStG bei Fälligkeit der steuerbaren Leistung das Recht zur Nutzung des den steuerbaren Ertrag abwerfenden Vermögenswerts besass. Zudem ist die Rückerstattung in denjenigen Fällen unzulässig, in welchen sie zu einer Steuerumgehung führt (vgl. Art. 21 Abs. 2 VStG).

#### 2.1.6.2 Im Ausland

Für im Ausland wohnhafte Leistungsempfänger stellt die Verrechnungssteuer grundsätzlich eine endgültige Belastung dar und erfüllt somit nicht (primär) einen Sicherungs- sondern einen Fiskalzweck. Personen, deren Wohnsitzstaat mit der Schweiz ein Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) abgeschlossen hat, können jedoch, je nach Ausgestaltung dieses Abkommens, Anspruch auf die ganze oder teilweise Rückerstattung der Verrechnungssteuer erheben, sofern sie die im betroffenen Abkommen aufgestellten Voraussetzungen erfüllen. In diesem Fall kann die Verrechnungssteuer auch für im Ausland wohnhafte Leistungsempfänger einen Sicherungszweck haben.

Die ganzen oder teilweisen Steuerentlastungen auf Dividenden und Zinsen von im Ausland ansässigen Personen werden auf dem Weg der Antragstellung auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer vorgenommen. Die im Ausland ansässigen juristischen und natürlichen Personen haben ihren Antrag auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer bei der ESTV geltend zu machen. Die Rückerstattungsanträge müssen zudem vom zuständigen ausländischen Finanzamt beglaubigt worden sein.

Ähnlich wie im innerstaatlichen Verhältnis hat die im Ausland ansässige Person nur dann Anspruch auf Rückerstattung der ihr vom Schuldner abgezogenen Verrechnungssteuer, wenn sie bei Fälligkeit der steuerbaren Leistung als uneingeschränkt wirtschaftlich Berechtigte am Ertrag abwerfenden Vermögenswert zu betrachten ist (sog. beneficial ownership) und kein Abkommensmissbrauch vorliegt

#### 2.1.7 **Steueraufkommen**

Im Durchschnitt der Fünfjahresperiode 2008-2012 generierte die Verrechnungssteuer ein Steueraufkommen von fast CHF 5 Milliarden pro Jahr. 2012 betrugen die Bruttoeinnahmen CHF 4.3 Milliarden. Die jährlich ausgewiesenen Verrechnungssteuereinnahmen ergeben sich aus dem Saldo aus Eingängen in betreffenden Jahren abzüglich der Rückerstattung von Eingängen desselben Jahres oder aus früheren Jahren. Es sind die folgenden Gründe, weshalb dieser Saldo nicht Null beträgt:

 Residualsteuer: Der auf die Residualsteuer entfallende Teil der Verrechnungssteuer kann von im Ausland ansässigen Personen nicht zurückgefordert werden.

- Steuerhinterziehung: Ein Teil der Verrechnungssteuer wird nicht zurückgefordert, weil die zugrundeliegenden Kapitalerträge und das Vermögen, dem diese Vermögenserträge entspringen, nicht deklariert werden. Diese Steuerhinterziehung kann Personen betreffen, die im Inland oder im Ausland einkommensteuerpflichtig sind.
- Nachlässigkeit / Vermeidung von administrativem Aufwand: Obwohl Einkommen (und Vermögen) ordnungsgemäss deklariert werden, unterbleibt die Rückforderung aus Nachlässigkeit oder (bei ausländischen Investoren) auch zwecks Vermeidung des mit der Rückforderung verbundenen administrativen Aufwands. Im Bereich der ausländischen kollektiven Kapitalanlagen sind Rückerstattungen der Verrechnungssteuer (auf den Basiswerten) zugunsten des ausländischen Anteilsinhabers faktisch nicht möglich.
- Transitorische Effekte: Die Rückerstattung wird in einer späteren Periode vorgenommen als der Verrechnungssteuereingang bei der ESTV erfolgt.

Die Residualsteuer auf Dividenden von in Gesellschaften gehaltenen massgeblichen Beteiligungen bringt allein mit den USA (Residualsteuersatz 5%) Steuereinnahmen von rund 600 Millionen CHF pro Jahr. Hinzu kommen noch weniger gewichtige Beträge anderer Länder. Keine Einnahmen resultieren dagegen im Verhältnis mit den EU-Staaten, da hier keine Residualsteuer auf Dividenden von in Gesellschaften gehaltenen massgeblichen Beteiligungen erhoben wird.

Stammen die Dividenden aus nicht massgeblichen Beteiligungen (sog. Streubesitz), kann aus der Höhe der Rückerstattungen an ausländische Antragsteller gemäss DBA auf das Aufkommen der Resi-dualsteuer geschlossen werden. Diese Rückerstattungen an ausländische Antragsteller betrugen in den letzten Jahren etwa CHF 3.5 Milliarden (2012 mit CHF 4.4 Milliarden etwas mehr). Unterstellt man, dass die Rückerstattungen 20 bis 25 Prozentpunkte und entsprechend die Residualsteuer 10 bis 15 Prozentpunkte des Verrechnungssteuersatzes von 35% ausmachen, kann die Residualsteuer bei Rückerstattungen von CHF 3.5 Milliarden auf CHF 1.4 bis 2.6 Milliarden veranschlagt werden.

Insgesamt dürfte die Residualsteuer aus massgeblichen und nicht massgeblichen Beteiligungen also Einnahmen zwischen CHF 2.0 und vielleicht 3.5 Milliarden abwerfen. Bei einem Saldo der Verrechnungsteuer von zwischen CHF 4 und 5 Milliarden, verbleiben somit für die anderen Effekte (Steuerhinterziehung, Nachlässigkeit, Vermeidung von administrativem Aufwand sowie transitorische Effekte) CHF 0.5 bis 3 Milliarden.

Verrechnungssteuer
Einnahmen / Rückerstattungen in
Mio. CHF

| Einnahmen   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Obligationen  | 3'531  | 3'379  | 2'997  | 2'932  | 2'936  |
| Aktien  | 19'106 | 15'620 | 19'135 | 16'481 | 14'239 |
| davon von kotierten Gesellschaften                          | 15'232 | 10'199 | 13'954 | 10'906 | 8'473  |
| GmbH-Anteile  | 565    | 292    | 348    | 839    | 1'926  |
| Genossenschaftsanteile                                      | 40     | 54     | 48     | 51     | 40     |
| Bankguthaben/Kundenguthaben                                 | 3'106  | 2'334  | 1'335  | 1'086  | 987    |
| Anteile an koll. Kapitalanlagen                             | 3'428  | 1'859  | 2'003  | 1'877  | 1'816  |
| Lotterielose und Wetten                                     | 156    | 133    | 167    | 175    | 113    |
| Versicherungs-Kapitalleistungen                             | 8      | 7      | 6      | 5      | 5      |
| Leibrenten und Pensionen                                    | 3      | 2      | 2      | 2      | 2      |
| Total Einnahmen   | 29'943 | 23'680 | 26'041 | 23'448 | 22'064 |
|   |        |        |        |        |        |
| Rückerstattungen⁴   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   |
| An juristische Personen im Inland                           | 16'140 | 11'249 | 12'211 | 9'808  | 8'052  |
| An ausl. Antragsteller gem. DBA                             | 3'351  | 3'397  | 3'439  | 3'521  | 4'356  |
| An natürliche Personen im Inland                            | 4'041  | 4'683  | 5'693  | 5'271  | 5'349  |
| Total Rückerstattungen                                      | 23'534 | 19'328 | 21'343 | 18'600 | 17'757 |
| Überschuss der Einnahmen                                    | 6'409  | 4'351  | 4'698  | 4'848  | 4'307  |
|   |        |        |        |        |        |
| Bussen und Verzugszinsen                                    | 37     | 16     | 22     | 40     | 32     |
| Bruttoertrag  | 6'446  | 4'367  | 4'720  | 4'888  | 4'339  |
| abzüglich Verwaltungskosten                                 | 77     | 55     | 68     | 80     | 76     |
| Reinertrag  | 6'369  | 4'312  | 4'652  | 4'808  | 4'263  |
|   | 3 300  | . 0.2  | 1002   | . 000  | . 200  |
| Anteil der Kantone am Reinertrag<br>10 % gemäss Art. 2 VStG | 637    | 431    | 465    | 481    | 426    |

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Die Aufschlüsselung der Rückerstattungen nach Steuerobjekten ist nicht möglich, weil die Formulare zur Geltendmachung der Rückerstattung der Verrechnungssteuer diese Aufschlüsselung nicht vorsehen.

# 2.2 Ausnahmen von der Erhebung in der Verrechnungssteuer

Ausnahmen von der Erhebung der Verrechnungssteuer müssen gemäss dem Legalitätsprinzip auf Gesetzesstufe verankert sein. Gemäss Art. 5 VStG sind von der Steuer namentlich ausgenommen:

- die Reserven und Gewinne einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft, die bei einer Umstrukturierung gemäss Art. 61 DBG in die Reserven einer aufnehmenden oder umgewandelten inländischen Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft übergehen
- die von einer inländischen kollektiven Kapitalanlagen (KKA) über einen separaten Coupon ausgeschütteten Kapitalgewinne und Kapitalrückzahlungen
- die CHF 200 pro Kalenderjahr nicht übersteigenden Zinsen auf Kundenguthaben
- die Zinsen auf Einlagen im Rahmen der Vorsorge (Säulen 1; 2 und 3a)
- die Zinsen von bestimmten Pflichtwandelanleihen und Anleihen mit Forderungsverzicht nach Art. 11-13 BankG
- die Rückzahlungen von auf einem separaten Konto ausgewiesenen Einlagen, Aufgeldern und Zuschüssen, welche von den Inhabern der Beteiligungsrechte einer Gesellschaft geleistet wurden (Kapitaleinlageprinzip)

Ferner kommt die Wirkung der de-minimis-Regeln betreffend die Gewerbsmässigkeit (10er und 20er-Regeln<sup>5</sup>, Zinsen unter Privaten etc.) einer Ausnahme zur Verrechnungssteuerpflicht gleich.

# 2.3 Verhältnis der Verrechnungssteuer zu den direkten Steuern

### 2.3.1 Einkommenssteuer

Die Verrechnungssteuer hat, im Verhältnis zu den in der Schweiz erhobenen Einkommenssteuern, primär einen Sicherungscharakter. Nur wenn dieses primäre Ziel nicht erreicht wird, erfüllt sie auch einen direkten Fiskalzweck. Innerhalb des Sicherungszweckes ist das primäre Ziel der Verrechnungssteuer die Verhinderung der Steuerhinterziehung bei den Einkommenssteuern. Der inländische Steuerdefraudant wird mit der Verrechnungssteuer definitiv belastet, auch wenn seine Hinterziehung entdeckt wird und die Einkommenssteuer nachträglich erhoben wird. Die Verrechnungssteuer deckt jedoch nur einen bestimmten Teil der bei den Einkommenssteuern zu deklarierenden Erträge ab (Kapitalerträge, Lottogewinne und Versicherungsleistungen von inländischen Schuldnern). Die mit der Verrechnungssteuer beschlagenen Erträge aus beweglichem Vermögen werden bei inländischen steuerpflichtigen natürlichen Personen auch von der Einkommenssteuer erfasst.

Die Rückerstattung der Verrechnungssteuer an natürliche Personen mit Wohnsitz in der Schweiz wird über die kantonalen Steuerverwaltungen vorgenommen. Für diejenigen Kantone, welche die Verrechnungssteuer an die geschuldeten Einkommenssteuern anrechnen, bedeutet dies einen zusätzlichen Sicherungseffekt. Die angerechnete Verrechnungssteuer wird dem Kanton von der ESTV vergütet, weshalb für diesen Teil der Einkommenssteuer kein Inkassorisiko besteht.

### 2.3.2 Vermögenssteuer

Das Vermögen wird von der Verrechnungssteuer nicht erfasst. Um die Rückerstattung der Verrechnungssteuer zu erwirken, muss die steuerpflichtige Person aber auch die entspre-

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Vgl. zu Definition dieser Regeln das ESTV-Merkblatt "Obligationen" vom April 1999, Ziff. 3a und 3b.

chenden Vermögensbestandteile deklarieren, welche mit der Verrechnungssteuer belastete Erträge generieren. Bezogen auf die Vermögenssteuer, welche Vermögenswerte erfasst, aus welchen der Verrechnungssteuer unterliegende Erträge fliessen, hat die Verrechnungssteuer einen reinen Sicherungscharakter.

#### 2.3.3 Gewinnsteuer juristischer Personen

Im Prinzip gilt das Gleiche wie bei den Einkommenssteuern. Statt der Deklarationspflicht bei den Einkommenssteuern als Voraussetzung für die Rückerstattung der Verrechnungssteuer gilt hier die sogenannte Verbuchungspflicht. Die Verbuchungspflicht bei juristischen Personen gilt dann als erfüllt, wenn die einschlägigen Vorschriften der ordnungsgemässen Buchführung nach OR eingehalten sind. Die entsprechende Jahresrechnung stellt die Grundlage für die Entrichtung der Gewinnsteuer dar. In bestimmten Fällen sind Spezialnormen zu berücksichtigen (vgl. z.B. das BankG oder das KAG und diesbezügliche Verordnungen). Aufgrund der auch ausserhalb des Verrechnungssteuergesetzes bestehenden Vorschriften steht der allfällige Sicherungscharakter bei den juristischen Personen weniger im Zentrum als bei den natürlichen Personen. Die Revisionsstellen der betroffenen Gesellschaften müssen die Einhaltung einer korrekten und vollständigen Buchführung gemäss gesetzlichen Anforderungen überprüfen. Zur Sicherung der Gewinnsteuern gelten darüber hinaus spezielle Aufzeichnungspflichten für buchführungspflichtige Unternehmen. Die Verbuchungspflicht laut Verrechnungssteuergesetz dient dabei als zusätzliche Sicherungsfunktion. Die Notwendigkeit der Verbuchung bedeutet nicht, dass die verrechnungssteuerbelasteten Erträge zwingend mit der Gewinnsteuer erfasst werden müssen. Ob eine effektive Besteuerung erfolgt, bestimmt sich alleine nach den Regeln der Steuergesetzgebung zu den Gewinnsteuern. Erträge (Dividenden) aus massgeblichen Beteiligungen werden z.B. indirekt von der Gewinnsteuer freigestellt. Für diese steht nach geltendem Recht das Meldeverfahren offen.

# 2.4 Verhältnis der Verrechnungssteuer zum steuerlichen Bankkundengeheimnis im Inland

#### 2.4.1 Allgemeines

Die Sicherstellung der Besteuerung von Kapital und Kapitaleinkünften stellt den Fiskus vor besondere Herausforderungen. Im heutigen wirtschaftlichen Umfeld ist es möglich, ohne grossen administrativen Aufwand ein Konto oder Depot bei einem beliebigen Finanzinstitut mit Sitz im In- oder Ausland zu eröffnen. Kapital und Kapitaleinkünfte sind damit wesentlich mobiler als Erwerbseinkünfte. Eine Erwerbstätigkeit entfaltet überdies sichtbare Aktivitäten im Wirtschaftsverkehr und ist auch daher für die Steuerbehörden leichter feststellbar als eine Beziehung zu einem Finanzinstitut.

Ein Steuersystem trägt diesen Herausforderungen Rechnung, indem es besondere Instrumente vorsieht, um die Besteuerung des Kapitals bzw. der Kapitaleinkünfte sicherzustellen. Dabei stehen sich zwei grundlegende Ansätze gegenüber: ein Quellensteuer- und ein Meldesystem:

• Quellensteuern werden in der Regel auf Kapitaleinkünften (namentlich Zinsen, Dividenden, Erträge aus kollektiven Kapitalanlagen) erhoben. Bei ihrer Ausgestaltung bestehen zum Teil erhebliche Unterschiede. Ihr wesentlicher Vorteil besteht darin, dass sie ein effizientes Mittel darstellen, um die auf den Kapitaleinkünften geschuldeten Steuererträge rasch dem Fiskus zukommen zu lassen. Darüber hinaus können Quellensteuern je nach Ausgestaltung ein geeignetes Mittel sein, um die Privatsphäre der steuerpflichtigen Person zu schützen. Der grundlegende Nachteil aus Sicht des Fiskus besteht darin, dass sie das der Quellensteuer zu Grunde liegende Kapital nicht erfassen, wie das folgende Beispiel zu illustrieren vermag:

Eine Person hinterzieht Erwerbseinkünfte in der Höhe von CHF 100'000 und erzielt damit (bei einem angenommenen Steuersatz von 25%) eine Steuerersparnis von CHF 25'000 (sog. "Ersttat"). Die Gelder legt sie bei einer Bank an. In der Folge fallen auf dem Kapital jährliche Erträge in der Höhe von CHF 2'000 an (bei einem angenommenen Zinssatz von 2%). Die steuerpflichtige Person deklariert diese Erträge nicht ("Zweittat"), um die Entdeckung der Ersttat zu vermeiden. Die Quellensteuer greift zwar auf dem Zinsertrag. Ihre Höhe (im Beispiel CHF 700.- bei einem angenommenen Steuersatz von 35%) ist indes im Vergleich zum Vorteil aus der Ersttat derart gering, dass kein finanzieller Anreiz für eine Deklaration der Erträge besteht.

- Je nach Ausgestaltung können Quellensteuern ausserdem zu einem hohen administrativen Aufwand und zu Haftungsrisiken für die für ihre Erhebung verantwortlichen
  Personen führen. Komplexe rechtliche Fragen und damit verbundene Rechtsunsicherheiten können sich insbesondere in Bezug auf die Bemessungsgrundlage, den
  anwendbaren Steuersatz oder die Rückerstattung stellen.
- Bei einem Meldesystem werden die Kapitaleinkünfte der steuerpflichtigen Person ohne Steuerabzug gutgeschrieben. Der steuerlich relevante Sachverhalt wird indes den zuständigen Steuerbehörden gemeldet, womit per definitionem kein Schutz der finanziellen Privatsphäre gegenüber den Steuerbehörden besteht. Wesentlicher Vorteil eines Meldesystems aus Sicht des Fiskus ist, dass die Steuerbehörden die Möglichkeit haben, aufgrund der Meldung nicht nur die Besteuerung der Kapitaleinkünfte sicherzustellen, sondern gegebenenfalls auch Untersuchungen hinsichtlich des zu Grunde liegenden Kapitals einzuleiten, um eine allfällige Ersttat aufzudecken. Wesentlicher Nachteil eines Meldesystems ist der hohe administrative Aufwand der Steuerbehörden für die Verarbeitung der Meldungen. Im Gegenzug entfallen verschiedene Rechtsfragen, die bei einer Quellensteuer auftreten, wie die Bemessungsgrundlage, der anwendbare Steuersatz sowie die Rückerstattung.

Das geltende schweizerische Steuersystem beruht mit der Verrechnungssteuer auf Kapitaleinkünften grundsätzlich auf einem Quellensteuersystem. Die Verrechnungssteuer hat im Inland gegenüber Defraudanten reine Sicherungsfunktion und keine Abgeltungswirkung. Steuerpflichtige Personen mit Wohnsitz in der Schweiz sind verpflichtet, die verrechnungssteuerbelasteten Erträge in ihrer Steuererklärung zu deklarieren. Andernfalls machen sie sich wegen Hinterziehung von Einkommenssteuern strafbar. Eine finanzielle Privatsphäre der Steuerpflichtigen gegenüber den Steuerbehörden gibt es insofern nicht. Ausserdem ergibt sich in Bezug auf die Rückerstattung ein beträchtlicher Aufwand für die steuerpflichtigen Personen und die Steuerbehörden.

Im Bereich der Dividenden besteht in bestimmten Konstellationen die Möglichkeit der Meldung anstelle der Steuerentrichtung. Bei Versicherungsleistungen, die der Verrechnungssteuer unterliegen, stellt die Meldung den Regelfall dar (vgl. Ziff. 2.1.5 hievor).

# 2.4.2 Steuerliches Bankgeheimnis für Personen mit Wohnsitz im Inland

Personen mit Wohnsitz in der Schweiz sind verpflichtet, ihr weltweites Einkommen und Vermögen jährlich in der Steuererklärung zu deklarieren. Dies schliesst namentlich Vermögenswerte ein, die bei in- oder ausländischen Banken deponiert sind, einschliesslich der darauf erzielten Erträge. Die Steuerbehörden sind berechtigt, über die standardmässigen Angaben in der Steuererklärung hinaus zusätzliche Informationen und Belege von der steuerpflichtigen Person einzuverlangen, wenn sie dies als erforderlich erachten, um die korrekte Festsetzung der Steuerfaktoren sicherzustellen. Die steuerpflichtige Person ist unter Straffolge verpflichtet, einer entsprechenden Aufforderung nachzukommen.

Banken, die der schweizerischen Gesetzgebung unterstehen, sind verpflichtet, ihren Kunden eine Bescheinigung über die Vermögenswerte und Erträge zu erstellen, die von diesen für Steuerzwecke verwendet werden kann. Hingegen ist es den Banken unter Straffolge unter-

sagt, Informationen über die Kundenbeziehung den Steuerbehörden zukommen zu lassen, ohne dass eine entsprechende Einwilligung der steuerpflichtigen Person vorliegt.

Aus dem Gesagten erhellt,

- dass Steuerpflichtige mit Wohnsitz in der Schweiz unter Straffolge zur Auskunftserteilung gegenüber den Steuerbehörden verpflichtet sind, auch im Bereich von Bankinformationen, und insofern kein Schutz der finanziellen Privatsphäre für steuerehrliche Personen gegenüber dem Fiskus besteht;
- dass die Steuerbehörden hingegen keine Möglichkeit haben, an Bankinformationen zu gelangen, wenn die steuerpflichtige Person ihre Pflicht zur Mitwirkung verletzt.

Das steuerliche Bankgeheimnis kann daher für die Zwecke der Steuerhinterziehung missbraucht werden. Diesem Risiko wird im geltenden Recht der Einkommens- und Vermögenssteuern mit verschiedenen Instrumenten entgegen gewirkt. Kommt eine Person ihrer Pflicht zur Deklaration von Einkünften und/oder Vermögensbestandteilen trotz Mahnung nicht nach, kann die Steuerbehörde kumulativ

- die Steuerfaktoren nach Ermessen festsetzen, d.h. um den mutmasslich nicht deklarierten Betrag erhöhen;
- eine Busse wegen der Verletzung von Verfahrenspflichten aussprechen. Diese Busse kann in schweren Fällen bis zu CHF 10'000 betragen;
- ein Verfahren wegen versuchter oder vollendeter Steuerhinterziehung einleiten und eine Busse aussprechen, die in schweren Fällen bis zu 300% der hinterzogenen Steuer betragen kann. In diesem Verfahren stehen den Steuerbehörden die gleichen Untersuchungsmittel zu wie im Veranlagungsverfahren, d.h. insbesondere gilt auch hier, dass den Steuerbehörden kein Zugang zu Bankdaten gewährt wird;
- bei Verdacht auf Steuerbetrug eine Anzeige an die Strafverfolgungsbehörden erstatten. Das diesbezügliche Verfahren richtet sich nach der Strafprozessordnung, in welchem den Untersuchungsbehörden der Zugang zu Bankdaten offen steht.
- bei Verdacht auf Steuerbetrug und schwerer Steuerhinterziehung die Abteilung für Strafsachen und Untersuchungen der ESTV einsetzen.

Diese Instrumente erweisen sich indes nur als beschränkt zielführend. Ihre Anwendung bedingt, dass die Steuerbehörde den Sachverhalt ausreichend beweisen bzw. im Falle der Ermessensveranlagung glaubhaft machen kann. Dem stehen jedoch regelmässig die beschränkten Untersuchungsmittel in Veranlagungs- und Hinterziehungsverfahren entgegen. Verfahren wegen Steuerbetrugs sind im vorliegenden Zusammenhang wenig relevant, da die blosse Nichtdeklaration von Vermögenswerten diesen Tatbestand noch nicht erfüllt.

Wie aufgezeigt, enthält das geltende Recht der Einkommens- und Vermögenssteuern sehr beschränkte Mittel, um die Besteuerung von Vermögenswerten bzw. -erträgen sicherzustellen, welche sich bei Banken befinden. Der Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer kommt damit eine sehr wichtige Bedeutung im schweizerischen Steuersystem zu. In Bezug auf den Grad der Zielerreichung lässt sich Folgendes feststellen:

- Die Verrechnungssteuer als Quellensteuer ist ihrer Natur nach auf Vermögenserträge beschränkt. In Bezug auf "Ersttaten" erweist sie sich daher nicht als zielführend (s. oben).
- Die Verrechnungssteuer weist in ihrem sachlichen Geltungsbereich Lücken auf, insofern als Einkünfte aus ausländischen Quellen nicht erfasst sind, obschon sie der Einkommenssteuer unterliegen (vgl. Ziff. 2.1.2 hievor). Diese Lücken erweisen sich insbesondere im Bereich von Zinserträgen sowie von Anteilen an kollektiven Kapitalanlagen als problematisch. In diesen Bereichen ist die Besteuerung der Vermögenserträge im geltenden Recht nur unzureichend sichergestellt.

Zusammenfassend ergibt sich folgendes Bild:

- Steuerpflichtige Personen sind unter Straffolge verpflichtet, Vermögenswerte und erträge gegenüber den Steuerbehörden zu deklarieren. Sie geniessen insofern keinen Schutz ihrer finanziellen Privatsphäre gegenüber dem Fiskus und erfahren mit der Verrechnungssteuer einen nicht unwesentlichen administrativen Aufwand.
- Kommt eine Person ihren Mitwirkungspflichten nicht nach, stehen den Steuerbehörden in Veranlagungs- und Hinterziehungsverfahren keine Mittel zur Verfügung, um an Bankinformationen zu gelangen. Für ein Verfahren wegen Steuerbetrugs fehlt es in aller Regel an den erforderlichen Tatbestandsvoraussetzungen.
- Die geltende Verrechnungssteuer erreicht ihren Sicherungszweck nur beschränkt, nämlich in Bezug auf Vermögenserträge aus inländischen Quellen. Hinsichtlich Vermögenserträge aus ausländischer Quelle sowie in Bezug auf Ersttaten greift die Verrechnungssteuer nicht.

Die Schweizer Steuerbehörden haben in Veranlagungs- und Hinterziehungsverfahren auch dann keinen Zugang zu Bankdaten, wenn sich die Vermögenswerte bei einem ausländischen Finanzinstitut befinden. Zwar sehen die von der Schweiz nach neuem OECD-Standard abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen eine entsprechende Amtshilfebestimmung vor. Die Schweiz hat jedoch in ihrer Amtshilfegesetzgebung eine Selbstbeschränkung vorgesehen, wonach die Schweizer Steuerbehörden keine Informationen im Ausland einholen dürfen, zu denen sie im Inland keinen Zugang haben.

Die von der Schweiz abgeschlossenen Staatsverträge zur Sicherstellung der Besteuerung von Kapital und Kapitaleinkünften, nämlich das Zinsbesteuerungsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft sowie die Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich und mit Österreich, regeln ausschliesslich Beziehungen von Personen mit Wohnsitz im Ausland und Beziehungen zu einem Finanzinstitut in der Schweiz. Der umgekehrte Fall, d.h. Regelungen, welche dem Schweizer Fiskus Einnahmen bzw. relevante Informationen in Bezug auf in der Schweiz steuerpflichtige Personen bzw. Personen mit Wohnsitz im Inland zukommen lassen würden (sog. Reziprozität), ist darin nicht vorgesehen.

# 2.4.3 Steuerliches Bankgeheimnis für Personen mit Ansässigkeit im Ausland

Personen mit Ansässigkeit im Ausland sind – abgesehen von hier nicht interessierenden Ausnahmen – für ihr Kapital und ihre Kapitaleinkünfte in der Schweiz weder einkommensnoch vermögenssteuerpflichtig. Kapitaleinkünfte, die der schweizerischen Verrechnungssteuer unterliegen, werden indes mit einer Quellensteuer von 35% belastet. Ob und wieweit die steuerpflichtige Person zur Rückerstattung der Verrechnungssteuer berechtigt ist, richtet sich nach dem Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und dem Ansässigkeitsstaat. Ein Gesuch zur Rückerstattung ist via die Steuerbehörde des Ansässigkeitsstaates an die Schweiz zu richten.

Vor diesem Hintergrund erweist sich die Erhebung der schweizerischen Verrechnungssteuer für den ausländischen Fiskus als zielführend, insofern als der Sicherungszweck für den ausländischen Vertragsstaat erfüllt wird, wenn

- die Verrechnungssteuer möglichst umfassend ist, d.h. keine Schlupflöcher aufweist;
- sie den steuerpflichtigen Personen einen Anreiz setzt, die Einkünfte in ihrem Ansässigkeitsstaat zu deklarieren.

Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, sind diese Voraussetzungen indes nur beschränkt erfüllt. Im Bereich von zinsorientierten Anlagen und kollektiven Kapitalanlagen ist es ohne grosse Schwierigkeiten möglich, in verrechnungssteuerfreie Papiere zu investieren.

Und selbst wenn die Verrechnungssteuer erhoben wird, stellt sie einen unzureichenden Anreiz dar, die Kapitaleinkünfte im Wohnsitzstaat zu deklarieren, wenn damit die Aufdeckung der Ersttat riskiert wird.

Es lässt sich daher feststellen, dass die Erhebung der Verrechnungssteuer gegenüber Personen mit Ansässigkeit im Ausland in erster Linie den fiskalischen Interessen der Schweiz dient. Einen realen Nutzen ziehen die ausländischen Steuerbehörden hingegen aus der Tatsache, dass der hohe Satz der Verrechnungssteuer die in ihrem Land ansässigen Personen veranlassen kann, die gemäss DBA mögliche Entlastung zu beantragen und ihre schweizerischen Erträge offenzulegen. Die Verrechnungssteuer ist auch ein nicht zu unterschätzender Faktor, der einen Staat dazu bewegen kann, mit der Schweiz ein DBA abzuschliessen. Dennoch bestehen auch Umgehungsmöglichkeiten bzw. Lücken; so können ausländische Anleger auf der Verrechnungssteuer nicht unterliegende Anlagen ausweichen und der Kapitalgewinn, der beispielsweise aus dem Verkauf von Aktien resultiert, wird durch die Verrechnungssteuer nicht gesichert. Insofern erweisen sich die staatsvertraglichen Instrumente wie das Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU oder die internationalen Quellensteuerabkommen als zielführender. Diese Abkommen leisten jedoch keinen Beitrag für die Aufdeckung der Ersttaten für die Partnerstaaten (Ausnahme: die flankierenden Massnahmen zur Sicherung des Abkommenszwecks gemäss internationalem Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich).

#### 2.4.4 Exkurs: Revision Steuerstrafrecht

Der Bundesrat hat im Laufe des Jahres 2013 ein Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Steuerstrafrechts durchgeführt. Mit der Reform sollen unter anderem die Untersuchungsmittel der Steuerbehörden in Strafverfahren gestärkt werden. In diesem Zusammenhang sollen die kantonalen Steuerbehörden in Hinterziehungsverfahren betreffend die direkten Steuern unter anderem Zugang zu Informationen erhalten, welche sich bei Banken befinden. Voraussetzung dafür ist die Eröffnung eines Steuerstrafverfahrens wegen eines hinreichenden Verdachts auf Steuerhinterziehung. Auf das Veranlagungsverfahren hätten die Reformvorschläge keine unmittelbaren Auswirkungen.

Die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer in Bezug auf die direkten Steuern ist im heutigen Verfahren, welches auf Entrichtung und Rückerstattung der Verrechnungssteuer basiert, zentral. Die Verrechnungssteuer ist damit ein wesentliches Instrument, die Hinterziehung der Einkommens- und Vermögenssteuer zu unterbinden. Wird die Verrechnungssteuer ganz oder partiell aufgehoben, so entfällt diese Sicherungsfunktion. Wenn die kantonalen Steuerverwaltungen in den durch sie geführten Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung direkt bei Banken Zugang zu Daten erhalten, so kann diesem Wegfall der Sicherung in gewissem Rahmen begegnet werden. Insofern steht ein Wegfall der Verrechnungssteuer mit der Revision des Steuerstrafrechts in nahem Zusammenhang.

Der Zugang der kantonalen Steuerbehörden zu Bankdaten in Hinterziehungsverfahren hätte auch Folgen für die internationale Amtshilfe. Den Steuerbehörden würde es ermöglicht, im Rahmen eines Hinterziehungsverfahrens ein Informationsgesuch betreffend Bankdaten an das Ausland zu stellen, sofern zwischen der Schweiz und dem betreffenden Staat ein Doppelbesteuerungsabkommen gemäss OECD-Standard besteht. Eine Änderung der Amtshilfegesetzgebung wäre dazu nicht erforderlich.

#### 2.4.5 Art. 26 OECD-Musterabkommen

Art. 26 OECD-Musterabkommen sieht den Austausch von Informationen vor, soweit sie zur Durchführung des entsprechenden Doppelbesteuerungsabkommens oder zur Anwendung oder Durchsetzung innerstaatlichen Rechts voraussichtlich erheblich sind. Das Vorliegen eines Steuerdelikts bzw. eines Verdachts auf ein solches ist nicht erforderlich. Die entsprechende Besteuerung gemäss innerstaatlichem Recht darf dem Abkommen nicht widerspre-

chen. Liegt nun bei der Schweiz ein ausländisches Auskunftsersuchen vor, sind die Informationen entsprechend den nach innerstaatlichem Recht zur Verfügung stehenden Ermittlungsmassnahmen zu beschaffen und an den anderen Staat zu übermitteln, auch wenn die Schweiz selbst für Steuerzwecke kein Interesse an den angesuchten Informationen hat (Art.26 Absatz 4 OECD-MA). Würde mit der Pflicht zur Amtshilfe gegen innerstaatliche Gesetze oder die Verwaltungspraxis verstossen, oder können die Informationen nach innerstaatlichem Recht bzw. im ordentlichen Verwaltungsverfahren nicht beschafft werden, findet kein Austausch von Informationen statt. Ebenfalls ausgenommen ist der Informationsaustausch in Fällen, die Informationen betreffend Handels-, Geschäfts-, Industrie-, Gewerbeoder Berufsgeheimnisse offenlegen würden oder die Informationen nicht dem "ordre public" entsprechen würden (Art. 26 Absatz 3 OECD-MA). Der Informationsaustausch kann aber hingegen nicht deshalb abgelehnt werden, weil sich die ersuchten Informationen im Besitz einer Bank, eines sonstigen Finanzinstituts, eines Bevollmächtigten, Vertreters oder Treuhänders befinden oder weil sie sich auf Beteiligungen an einer juristischen Person beziehen (vgl. Art. 26 Absatz 5 OECD-MA).

Das seit dem 1. Februar 2013 geltende Steueramtshilfegesetz (StAhiG; SR 672.5) regelt den schweizerischen Vollzug der Amtshilfe betreffend Doppelbesteuerungsabkommen und anderen internationalen Abkommen, die ebenfalls einen Informationsaustausch in Steuersachen vorsehen.

# 3 Internationales Umfeld und Entwicklungen

# 3.1 Historische Entwicklung

Die Verrechnungssteuer bezweckt gegenüber in der Schweiz unbeschränkt steuerpflichtigen Personen die Sicherung der Steuererhebung; die Steuerpflichtigen sollen veranlasst werden, den für die direkten Steuern zuständigen Behörden die mit der Verrechnungssteuer belasteten Einkünfte und Vermögenserträge sowie das Vermögen, auf dem die steuerbaren Gewinne erzielt wurden, zu deklarieren.

Da die Verrechnungssteuer auf dem Schuldnerprinzip basiert, wird sie auch dann erhoben, wenn der Leistungsempfänger im Ausland ansässig ist. Sie stellt für diese Personen grundsätzlich eine endgültige Belastung dar und es entsteht in der Regel eine Doppelbesteuerung.

Die Schweiz hat deshalb mit zahlreichen Staaten Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen. Personen, deren Ansässigkeitsstaat mit der Schweiz ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat, können bei der ESTV je nach Ausgestaltung dieses Abkommens Anspruch auf die ganze oder teilweise Rückerstattung der Verrechnungssteuer geltend machen, sofern sie die im betroffenen Abkommen aufgestellten Voraussetzungen erfüllen. Die Rückerstattung der rückforderbaren Steuer erfordert zwingend die Offenlegung der Erträge gegenüber der Steuerbehörde des Ansässigkeitsstaates und sichert damit wiederum die ordnungsgemässe Erhebung der darauf anfallenden Steuern.

# 3.1.1 Die Entwicklung bezüglich der EU

Die Verrechnungssteuer wird ergänzt mit anderen Massnahmen zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Steuerhinterziehung, insbesondere dem Zinsbesteuerungsabkommen und den beiden Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich und Österreich.

Kernstück des EU-Zinsbesteuerungsabkommens sind Massnahmen zur Sicherung der Besteuerung von grenzüberschreitenden Zinszahlungen. Diese bestehen entweder aus der Er-

hebung eines Steuerrückbehalts oder der Meldung der Zinserträge. Das Zinsbesteuerungsabkommen hat Sicherungsfunktion. Vom Abkommen nicht erfasst sind Zinserträge aus Forderungen von schweizerischen Schuldnern, da diese Erträge grundsätzlich der schweizerischen Verrechnungssteuer unterliegen und die angestrebte Sicherungsfunktion damit schon erfüllt ist.

Die EU ist seit 2008 daran, die Zinsbesteuerungsrichtlinie zu revidieren, um Schlupflöcher zu schliessen. Einerseits geht es um die Besteuerung zusätzlicher Finanzinstrumente; andererseits soll verhindert werden, dass die Anwendung der Richtlinie durch zwischengeschaltete juristische Personen umgangen werden kann. Der Text der neuen Richtlinie ist bezüglich Ausdehnung des Anwendungsbereichs weitgehend ausgehandelt. Luxemburg und Österreich wollen die revidierte Richtlinie nur anwenden, wenn die Drittstaaten Schweiz, Andorra, Liechtenstein, Monaco und San Marino sowie die abhängigen oder assoziierten Gebiete der Mitgliedstaaten ähnliche oder gleichwertige Massnahmen ebenfalls anwenden.

Am 10. April 2013 hat Luxemburg vor dem Hintergrund der Entwicklungen rund um FATCA erklärt, dass es ab dem Jahr 2015 im Anwendungsbereich der Zinsbesteuerungsrichtlinie den automatischen Informationsaustausch übernehmen werde. Auch Österreich hat Verhandlungsbereitschaft hinsichtlich eines verstärkten Informationsaustausches signalisiert. Am 14. Mai 2013 hat der ECOFIN-Rat der EU-Kommission schliesslich ein Verhandlungsmandat zur Anpassung der Zinsbesteuerungsabkommen mit Drittstaaten erteilt. Mit Schreiben vom 17. Mai 2013 ersuchte die EU-Kommission die Schweiz um Aufnahme der Verhandlungen zur Anpassung des Zinsbesteuerungsabkommens.

Am 18. Dezember 2013 hat der Bundesrat das Mandat für Revisionsverhandlungen über das Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU verabschiedet. Die Verhandlungen zu technischen Anpassungen des Zinsbesteuerungsabkommens auf der Basis des bestehenden Koexistenzmodells – des Steuerrückbehalts mit der Alternative einer freiwilligen Meldung – werden im Jahr 2014 beginnen.

Die beiden per 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Quellensteuerabkommen mit dem Vereinigten Königreich sowie mit Österreich erfassen Einkünfte aus beweglichen Kapitalvermögen von in- und ausländischen Quellen (Zinserträge soweit sie nicht vom Zinsbesteuerungsabkommen erfasst werden, Dividendenerträge, sonstige Einkünfte und Veräusserungsgewinne). Die im Rahmen dieser Abkommen auf Kapitaleinkünften erhobenen Steuern haben abgeltende Wirkung. Die Ausgestaltung der abgeltenden Quellensteuer, insbesondere die Zuordnung der Steuerobjekte zur entsprechenden Einkunftsart und die Bemessungsgrundlage, orientieren sich am nationalen Recht des Partnerstaates. Wird die Quellensteuer erhoben, sehen die Abkommen vor, dass die Zahlstelle bei der ESTV die Rückerstattung des je nach anwendbaren Doppelbesteuerungsabkommen rückforderbaren Teils der Verrechnungssteuer beantragen kann. Dadurch wird das Verfahren für den Steuerpflichtigen vereinfacht und dessen Anonymität gewahrt. Steuerpflichtige, die unter den Quellensteuerabkommen die freiwillige Meldung gewählt haben, können wie bis anhin und in Übereinstimmung mit dem anwendbaren Doppelbesteuerungsabkommen bei der ESTV die Rückerstattung der Verrechnungssteuer beantragen.

Am 29. August 2012 hat der Bundesrat das Mandat für Steuer- und Finanzverhandlungen mit Italien verabschiedet. Verhandlungen über ein Quellensteuerabkommen sind ebenfalls Bestandteil davon. Zudem hat der Bundesrat am 7. November 2012 das Mandat für Verhandlungen über ein Quellensteuerabkommen mit Griechenland verabschiedet.

# 3.1.2 Die Entwicklung bezüglich den USA

Bis zum Jahre 2000 galt für die Entlastung von der US-Quellensteuer auf Dividenden die sog. "address rule", d.h. die amerikanische dividendenausschüttende Gesellschaft bzw. deren amerikanische Zahlstelle konnte auf die Zahladresse abstellen. Erfolgte die Dividendenzahlung an eine Zahladresse in einem Staat, mit dem die USA ein DBA abgeschlossen hat-

ten, wurde die US-Quellensteuer lediglich zu dem im betreffenden DBA festgelegten Satz abgezogen. Dies galt auch dann, wenn der Zahlungsempfänger nicht der Nutzungsberechtigte, sondern bloss eine Zwischenstelle (z.B. eine ausländische Bank) war. Für Zinsen konnte eine ausländische Zwischenstelle eine Reduktion der US-Quellensteuer gemäss DBA zwischen den USA und dem Ansässigkeitsstaat der Zwischenstelle auch für Zahlungen zu Gunsten von Kunden erwirken.

Das erwähnte US-Quellensteuerentlastungsverfahren wurde im Jahre 2001 durch das QI-System (Qualified Intermediary, d.h. ausländische Bank bzw. ausländische Niederlassung einer US-amerikanischen Bank mit Depotgeschäft) abgelöst. Unter dem QI-System musste eine schweizerische Bank, um den Status als QI zu erhalten, mit dem IRS ein QI-Agreement abschliessen. Dieses verpflichtete die Bank, ihre Kunden in vier Kategorien einzuteilen:

In die Kategorie 1 fielen in der Schweiz ansässige Kunden, die für US-Kapitalerträge aufgrund des DBA Schweiz-USA einen Anspruch auf Entlastung von der US-Quellensteuer hatten. Sie mussten gegenüber dem IRS nicht identifiziert werden.

Die Kategorie 2 bestand aus nichtamerikanischen Kunden, die in einem Drittstaat ansässig sind, der mit den USA ein DBA abgeschlossen hat. Für diese Kunden, deren Identifikation gegenüber dem IRS nicht erforderlich war, konnte der QI die direkte Anwendung des DBA zwischen den USA und ihrem Ansässigkeitsstaat erwirken.

Der Kategorie 3 gehörten nichtamerikanische Kunden aus Staaten ohne DBA mit den USA an. US-Kapitalerträge, die der QI für solche Kunden entgegennahm, unterlagen stets der US-Quellensteuer von 30%. Deren Identität musste gegenüber dem IRS nicht offengelegt werden.

In die Kategorie 4 fielen US-Kunden. Sie mussten ihrer Identifikation gegenüber dem IRS mit dem Formular W-9 zustimmen. Ohne eine solche Zustimmung unterlagen gewisse Zahlungen aus US-Quellen einem "backup withholding" von 31%. Zudem durfte der QI für solche US-Personen keine US-Wertschriften halten.

Das QI-System kam – mit Ausnahme der "backup withholding" – grundsätzlich ohne zusätzliche Quellensteuern aus. Der externe Auditor musste die Einhaltung der Verpflichtungen des QI periodisch überprüfen und dem IRS über das Prüfungsergebnis Bericht erstatten.

Am 18. März 2010 haben die USA den Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) in Kraft gesetzt. Mit diesem Gesetz, das ab 2014 schrittweise anwendbar wird, wollen die USA erreichen, dass sämtliche im Ausland gehaltenen Konten von in den USA unbeschränkt steuerpflichtigen Personen der Besteuerung in den USA zugeführt werden können. FATCA richtet also seinen Fokus auf alle Konten, die von ausländischen Finanzinstituten (Foreign Financial Institutions/FFIs) für US-Personen geführt werden. Der Kreis der von FATCA betroffenen FFIs ist weiter gefasst als im QI-System.

U.a. Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Italien und Spanien haben mit den USA bilaterale Abkommen zur erleichterten Umsetzung von FATCA auf der Grundlage eines zwischenstaatlichen automatischen Informationsaustausches abgeschlossen (FATCA Modell 1). Grossbritannien und Deutschland haben das Abkommen im Juli 2013 ratifiziert. Bei den übrigen Staaten ist dieser Prozess noch im Gange. Dagegen müssen in der Schweiz die betroffenen FFIs die US-Konten identifizieren, von deren Inhabern eine Zustimmung zur Meldung ihrer Kontodaten verlangen und selber dem IRS jährlich über die Beziehungen zu diesen US-Kunden Meldung erstatten (FATCA Modell 2). US-Kunden, die ihre Zustimmung verweigern, müssen in aggregierter Form (ohne Namensnennung) dem IRS gemeldet werden und können Gegenstand von amerikanischen Gruppenersuchen sein. Grundsätzlich unterliegen aus den USA stammende Zahlungen an solche nichtkooperative US-Kunden von schweizerischen FFIs einer Quellensteuer von 30%. Eine solche Quellensteuer wird auch auf allen aus den USA stammenden Zahlungen an ein ausländisches Finanzinstitut abgezogen, das seiner Registrierungs-, Identifikations- und Meldepflichten nicht nachkommt, selbst wenn die Zahlung für einen nichtamerikanischen Kunden bestimmt ist.

# 3.2 Zukünftige Entwicklung

Fragen der internationalen Steuerpolitik stehen spätestens seit dem Ausbruch der Finanzund Schuldenkrise im Zentrum des Interesses. Die Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G-20) hat sich als federführend etabliert und fordert mehr Transparenz. Nebst dem Informationsaustausch auf Anfrage, der internationaler Standard ist und dessen Umsetzung im Rahmen des Global Forum geprüft wird, fordern die G-20 die Einführung des spontanen und des automatischen Informationsaustausches. Der spontane Informationsaustausch ist Bestandteil des multilateralen Übereinkommens der OECD und des Europarats über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen. Im Auftrag der G-20 Staaten erarbeitet die OECD den globalen Standard zum automatischen Informationsaustausch. Der Bundesrat erklärte am 14. Juni 2013, im Rahmen der OECD aktiv an der Entwicklung eines globalen Standards für den automatischen Informationsaustausch zur Sicherung der Steuerkonformität ausländischer Vermögensverwaltungskunden mitzuarbeiten. Der Standard muss jedoch:

- hohen Ansprüchen an die Einhaltung des Spezialitätsprinzips und des Datenschutzes genügen,
- Reziprozität garantieren und
- zuverlässige Regeln zur Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten bei allen Rechtsformen einschliesslich Trusts und Sitzgesellschaften miterfassen.

Kommt ein Standard bezüglich des automatischen Informationsaustauschs zustande und wird er von den G20-Staaten, den OECD-Mitgliedern und allen wichtigen Finanzplätzen der Welt anerkannt und eingeführt, wird der Bundesrat vorschlagen, diesen zwecks Sicherung der Steuerkonformität von Vermögensverwaltungskunden mit Steuersitz im Ausland in das schweizerische Recht aufzunehmen.

Mit interessierten Staaten, die den globalen Standard nicht einführen, sollen nach Möglich-keit weiterhin standardisierte Quellensteuerabkommen mit Informationsaustausch auf Anfrage abgeschlossen werden. Vor Einführung des AIA ist mit dem jeweiligen Partnerstaat eine Vereinbarung zur Vergangenheitsregelung für die bestehenden unversteuerten Vermögen zu finden und der Marktzugang für Schweizer Finanzinstitute sicherzustellen bzw. zu verbessern. Um die Steuerkonformität in einem grenzüberschreitenden Kontext sicherzustellen, gibt es im Wesentlichen zwei Methoden: den Informationsaustausch und die Quellensteuer. Je weiter der Informationsaustausch ausgebaut ist, desto mehr erübrigen sich tendenziell alternative Massnahmen wie die Erhebung von Quellensteuern zur Sicherstellung der Steuerkonformität. Bei vollständiger Transparenz sollte den Steuerpflichtigen grundsätzlich an der Quelle nur die Steuer abgezogen werden, die sie in Anwendung des geltenden nationalen Rechts und der Doppelbesteuerungsabkommen effektiv bezahlen müssen (sogenannte Residualsteuer).

Die Entlastung nach den Doppelbesteuerungsabkommen auf Dividenden und Zinsen sind auf Direktinvestitionen ausgerichtet. Direktinvestitionen sind jedoch heute die Ausnahme, besonders im Portfoliobereich. In der Regel erfolgt die Investition über eine Kette von Intermediären (z.B. Hausbank, nationale und globale Depotbank etc.). Dies gilt besonders bei Investitionen über die Grenze und über kollektive Kapitalanlagen (KKA). Der Hauptteil der Portfolioinvestitionen erfolgt heute über solche KKA. Die indirekte Form der Investition erschwert die Inanspruchnahme der DBA-Vorteile. Für eine Entlastung an der Quelle fehlen dem letzten Intermediär in der Kette i.d.R. die Informationen über die Berechtigung. Die Entlastung über das Rückerstattungsverfahren rechtfertigt den Aufwand besonders bei kleineren Beträgen nicht. Die Verfahren sind je nach Land zudem sehr zeitaufwändig. Schliesslich fehlt den Investoren, die über KKA investieren, die adäquate Dokumentation, um die Rückerstattung selbst geltend zu machen.

Die OECD hat in diesem Zusammenhang das System TRACE (Abkürzung für "Treaty relief and compliance enhancement") entwickelt, das die Entlastung auf den Residualsteuersatz an der Quelle mit dem automatischen Austausch der Angaben zu den begünstigten Kapitalerträgen mit dem Quellenstaat und von diesem mit dem Ansässigkeitsstaat des begünstigten Bankkunden kombiniert. Die Einführung des Systems TRACE steht im Ermessen jedes einzelnen (Quellen-) Staats. Es besteht keine Verpflichtung, das System einzuführen. Ebenso steht es den Bankkunden frei, ob sie vom System Gebrauch machen oder die Abkommensvorteile weiterhin in der bisherigen Weise in Anspruch nehmen wollen.

Das System TRACE, zusammen mit den für die Umsetzung notwendigen Verträgen und Formularen (sog. Implementation Package), wurde im Dezember 2012 fertiggestellt, vom OECD-Fiskalkomitee im Januar 2013 genehmigt und den Staaten als Modell zur Verfügung gestellt. Die Implementierung von TRACE dürfte ein Zahlstellensystem voraussetzen.

# 4 Stärken und Schwächen des geltenden Verrechnungssteuerrechts

# 4.1 Stärken

# 4.1.1 Sicherungsfunktion

Die geltende Verrechnungssteuer sichert die Besteuerung der Erträge aus inländischer Quelle. Dafür verantwortlich sind die in Bezug auf die inländischen Erträge breite Bemessungsgrundlage und der vergleichsweise hohe Steuersatz.

# 4.1.1.1 Breite Bemessungsgrundlage

Die Steuer belastet den Ertrag beweglichen Kapitalvermögens in Form von Zinsen, Renten, Gewinnanteilen und sonstigen Erträgen aus inländischer Quelle weitgehend lückenlos. Das System der Steuererhebung wird dabei durch verschiedene Meldeverfahren ergänzt. Diese dienen standortpolitischen Zielsetzungen oder sind darauf ausgelegt, die Vollzugskosten zu senken. Sie durchbrechen zwar das System der anonymen Steuererhebung, stellen aber die Sicherungsfunktion der Steuer nicht in Frage.

Lücken im engeren Sinn ergeben sich durch die Freigrenze von 200 Franken bei Zinsen von Kundenguthaben (Art. 5 Abs. 1 Bst c VStG), welche mit dem Entrichtungskostenargument begründet wird, und durch die unter bestimmten Bedingungen gewährte Freistellung der Zinsen von Pflichtwandelanleihen und Anleihen mit Forderungsverzicht (Art. 5 Abs. 1 Bst. g VStG), welche aufgrund des Ziels einer wirksamen Bankenregulierung eingeführt worden ist.

Im weiteren Sinne kann die enge Definition der inländischen Quelle des Steuerobjekts als Lücke angesehen werden. So gelten im Ausland emittierte Wertschriften zumeist nicht als inländische Titel, selbst wenn der wirtschaftliche Sachverhalt, welcher der entsprechenden Wertschrift zugrunde liegt, einen engen Bezug zu einer inländischen Quelle aufweist (z.B. Ausland-Obligation eines Schweizer Konzerns mit Garantie der Schweizer Mutter, sofern die Mittel nicht in die Schweiz zurückgeführt werden; im Ausland emittiertes strukturiertes Produkt auf Schweizer Titeln). Auch eine von einer Schweizer Bank in ihrem Namen, aber auf Rechnung und Gefahr des Kunden getätigte Treuhandanlage (fiduziarische Anlage) bei einer Bank im Ausland qualifiziert nicht als inländische Anlage und bleibt verrechnungssteuerfrei.

#### 4.1.1.2 Hoher Steuersatz

In vielen Konstellationen, namentlich bei tieferen und mittleren steuerbaren Einkommen und Vermögen, ist die Grenzbelastung durch die Verrechnungssteuer mit 35% höher als jene durch die Einkommens- und Vermögenssteuer. Es besteht in diesen Konstellationen somit immer ein Anreiz, verrechnungssteuerbelastete Einkommens- und Vermögensbestandteile ordnungsgemäss zu deklarieren.

In anderen Konstellationen übersteigt die Grenzsteuerbelastung aus der Einkommens- und Vermögenssteuer iene aus der Verrechnungssteuer. Betroffen sind Personen mit einer hohen Grenzsteuerbelastung auf Einkommen und Vermögen, die in Kantonen mit mittlerer bis höherer Steuerbelastung ansässig sind. Im Prinzip besteht in diesen Konstellationen ein Anreiz, Einkommen und Vermögen nicht zu deklarieren. Dies ist jedoch zu relativieren. Beim simplen Vergleich zwischen Verrechnungssteuersatz und der Grenzsteuerbelastung verrechnungssteuerbelasteter Einkommens- und Vermögensbestandteile wird nämlich ausser Acht gelassen, dass die Steuerhinterziehung für die hinterziehende Person mit Kosten verbunden ist. Diese entstehen zum einen aus der mangelnden Fungibilität des Schwarzgeldes. Es ist nämlich kaum möglich, grössere Geldbeträge in den legalen Kreislauf zurückzuführen. etwa um dem eigenen Unternehmen neue Mittel zuzuführen, ohne dass die Steuerhinterziehung aufgedeckt wird. Zum anderen sind auch die Kosten zu berücksichtigen, die entstehen, wenn die Steuerhinterziehung aufgedeckt wird. Es fallen dann neben den Nachsteuern auch Bussen an. Zudem wird die nicht zurückgeforderte Verrechnungssteuer nicht an die Busse angerechnet und verfällt aus diesem Grunde. Zieht eine steuerpflichtige Person eine Steuerhinterziehung in Betracht, wägt sie zwischen der steuerhinterziehungsbedingten Steuereinsparung sowie den Nachteilen des Schwarzgeldes einerseits und der Gesetzestreue sowie den Vorteilen des Weissgeldes anderseits ab. Fällt die Steuereinsparung aus der Hinterziehung nicht allzu gross aus, mögen die Gesetzestreue und die Vorteile des Weissgeldes in der Abwägung hinreichend stark wiegen, so dass die Steuerhinterziehung unterbleibt.

#### 4.1.2 Relative Einfachheit

Die anonyme Steuererhebung mit einem für alle Kapitalerträge und Leistungsempfänger einheitlichen Satz ist vergleichsweise einfach. Obwohl sie Systemeinbrüche darstellen, tragen die verschiedenen Meldeverfahren tendenziell ebenfalls zur Vereinfachung bei. Im Vergleich zu einer Steuer mit Abgeltungswirkung verursacht jedoch das Rückerstattungsverfahren zusätzlichen Aufwand.

# 4.1.3 **Argument für DBA**

Wenn dieselbe steuerpflichtige Person und dasselbe Steuergut gleichzeitig durch gleiche oder gleichartige Steuern verschiedener Hoheitsträger belastet werden, kommt es zu einer Mehrfachbelastung, welche unter den Begriff "Doppelbesteuerung" subsumiert wird. Mittels unilateraler Massnahmen oder mittels bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit anderen Staaten kann der Grundsatz der Einmalbesteuerung im gebietskörperschaftsübergreifenden Verhältnis verwirklicht und damit sowohl die Doppelbesteuerung als auch die doppelte Nichtbesteuerung verhindert werden, um die grenzüberschreitende Besteuerung gerecht, effizient und standortattraktiv auszugestalten.

Damit ein DBA zustande kommt, muss es für beide beteiligten Staaten vorteilhaft sein. Solche Vorteile sind:

die Kapitalströme zwischen den beiden Ländern werden erleichtert;

- die administrative Kooperation zwischen den Steuerbehörden wird intensiviert und führt zu einer grösseren Rechtssicherheit (z.B. bei Verrechnungspreisproblemen);
- die Quellensteuern werden reduziert:
- die in den DBA angewandten Methoden zur Vermeidung der Doppelbesteuerung gehen in der Regel weiter als die unilateralen Massnahmen.

Die Schweiz als Kapitalexportland und als Holdingstandort hat per se ein Interesse an einem dichten DBA-Netz und tendenziell niedrigen Quellensteuern. Mit der hohen Verrechnungssteuer und der Aussicht auf eine starke Reduktion dieser Quellensteuer durch ein DBA kann sie unter Umständen zusätzliche Staaten zum Abschluss eines DBA mit ihr bewegen.

# 4.2 Schwächen

# 4.2.1 Negative Auswirkungen auf den Finanzplatz

# 4.2.1.1 Kapitalmarkt für Obligationen und Geldmarktpapiere

Aufgrund der steuerlichen Rahmenbedingungen ist der Schweizer Kapitalmarkt für Obligationen und Geldmarktpapiere namentlich für in- und ausländische institutionelle Anleger wenig attraktiv. Dies ist auf die folgenden steuerlichen Faktoren zurückzuführen:

Die Verrechnungssteuer nach dem geltenden Schuldnerprinzip auf sämtlichen Zinszahlungen von in der Schweiz emittierten Obligationen und Geldmarktpapieren schweizerischer Schuldner bewirkt, dass internationale Anlegerinnen und Anleger Obligationen und Geldmarktpapiere, die dieser Steuer unterliegen, in ihrem Portfolio nicht berücksichtigen, selbst wenn sie aufgrund eines Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (DBA) die Verrechnungssteuer zurückfordern können. Abschreckend sind hier nicht nur der Liquiditätsentzug und die entgangene Verzinsung bis zur Rückerstattung der Verrechnungssteuer, hinreichend ist oft allein schon der administrative Aufwand.

Aufgrund der steuerlichen Regelungen findet das Emissionsgeschäft mit inländischen Anleihen daher weitgehend im Ausland statt. Auf diese Weise verliert die Schweiz Wertschöpfung und potenzielles Gewinn- und Einkommenssteuersubstrat, das auf dieser zusätzlichen Wertschöpfung in der Finanzintermediation beruhen würde. Zugleich wird auch der Sicherungszweck verfehlt, weil auf den im Ausland emittierten Anleihen schweizerischer Konzerne keine Verrechnungssteuer erhoben wird.

# 4.2.1.2 Kapitalmarkt für Beteiligungsrechte

Im Unterschied zum Kapitalmarkt für Obligationen und Geldmarktpapiere wird der Kapitalmarkt für Beteiligungsrechte durch verschiedene Steuern auf Unternehmensebene belastet. Neben der international verbreiteten Gewinnsteuer kommen in der Schweiz noch die Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten und die kantonalen Kapitalsteuern hinzu.

Demgegenüber wird der Kapitalmarkt für Beteiligungsrechte von der Verrechnungssteuer weniger stark beeinträchtigt als der Kapitalmarkt für Obligationen und Geldmarktpapiere. Dies ist auf die folgenden Gründe zurückzuführen:

 Obligationen und Geldmarktpapiere verschiedener Schuldner der gleichen Währung stellen aus Anlegersicht weitgehend Substitute dar, sofern es sich um Schuldner gleicher Bonität handelt. Demgegenüber sind Aktien in Bezug auf das erwartete Rendite-Risiko-Profil heterogener und lassen sich weniger gut durch andere Titel substituieren.

- Im Unterschied zu den Zinspapieren<sup>6</sup> sind bei Aktien Quellensteuern auf den Erträgen international üblicher. Vgl. etwa die Verordnung 2 des EFD vom 12. Februar 1973 über die pauschale Steueranrechnung<sup>7</sup>. Sofern das DBA ein Besteuerungsrecht (Residualsteuersatz) für den Quellenstaat vorsieht und dieser nach innerstaatlichem Recht nicht besteuert, so ist die Ertragsart ohne Steuersatz aufgeführt. Dividenden werden z.B. nicht quellenbesteuert in UK, der Slowakei, Estland, Indien und Ägypten.
- Im steuersensitiveren Segment der massgeblichen Beteiligungen innerhalb eines Konzerns gelten nach Massgabe des jeweiligen DBA vergleichsweise tiefe, nach Ländern abgestufte Residualsteuersätze. Zusätzliche Erleichterung mit Schonung der Liquidität bringen hier die jeweiligen Meldeverfahren bei der Ausrichtung von Dividenden im Konzernverhältnis.
- Im etwas weniger steuersensitiven Streubesitz-Segment kann die gemäss DBA nichtrückforderbare Verrechnungsteuer, welche in den meisten DBA 15% beträgt, ohne Benachteiligung für die Investoren an die Einkommenssteuer in deren Wohnsitzstaat angerechnet werden.
- Die Einführung des Kapitaleinlageprinzips hat zudem vielen Gesellschaften ermöglicht, die verrechnungssteuerpflichtige Ausschüttung einer Dividende durch eine steuerfreie Kapitalrückzahlung aus Kapitaleinlagereserven zu ersetzen.

# 4.2.1.3 Kollektive Kapitalanlagen

Um schädliche volkswirtschaftliche Verzerrungen zu vermeiden und die Gleichbehandlung der Anleger, Anlageformen und der Anbieter von Anlageprodukten zu realisieren, sollte es in Bezug auf die steuerlichen Auswirkungen idealerweise keine Rolle spielen, ob ein Anleger Anlagen direkt oder indirekt in Form einer kollektiven Kapitalanlage (KKA) tätigt und ob er sich für in- oder ausländische kollektive Kapitalanlagen entscheidet. Im geltenden Recht wird diese Gleichbehandlung nicht konsequent vorgenommen.

a) Belastung der Erträge einer kollektiven Kapitalanlage mit der Verrechnungssteuer Während ausländische kollektive Kapitalanlagen bei der Ausschüttung ihrer Erträge von der Verrechnungssteuer nicht erfasst werden, untersteht gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. c VStG die Ausrichtung bzw. Thesaurierung von Erträgen der inländischen kollektiven Kapitalanlage an ihre Anlegerinnen und Anleger der Verrechnungssteuer.

Dies gilt unabhängig davon, ob das Vermögen von kollektiven Kapitalanlagen in inländische oder ausländische Wertschriften angelegt worden ist. Der Anwendungsbereich der Verrechnungssteuer geht somit über jenen der Direktanlage hinaus, und es resultiert diesbezüglich eine Ungleichbehandlung zwischen kollektiver Kapitalanlage und Direktanlage.

Gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. b VStG können bei KKA die erzielten Kapitalgewinne über einen separaten Coupon verrechnungssteuerfrei ausgeschüttet werden und die in einem Immobilienfonds erzielten Erträge aus direkten Grundbesitz sind ebenfalls von der Verrechnungssteuer befreit. Diese Regelung stellt die Gleichbehandlung von kollektiver Kapitalanlage und Direktanlage in diesen beiden Bereichen sicher.

Die Verrechnungssteuer verursacht auch bei den KKA zusätzliche administrative Umtriebe und blockiert grössere Beträge in der Phase zwischen Ablieferung und Rückforderung. Dies erhöht zum einen die Anforderungen an das Liquiditätsmanagement und wirkt sich zum anderen negativ auf die Anlagerendite aus, da die blockierten Mittel unverzinst bleiben. Sie

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Vgl. dazu auch "Die wichtigsten Steuern im internationalen Vergleich 2012", Ausgabe 2013, des Bundesministeriums der Finanzen (Bundeszentralamt für Steuern), S. 12 ff. (Anhang I). Vgl. dazu ferner die Tabelle in Ziff. 4.2.1.4 hienach.

<sup>7</sup> http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19670260/201309010000/672.201.1.pdf. SR-Nr 672.201.3

stellt daher einen Wettbewerbsnachteil der inländischen gegenüber den ausländischen Anbietern von kollektiven Kapitalanlagen dar.

Es bestehen allerdings mit dem Meldeverfahren für qualifizierende Anleger nach Art. 38 VStV und dem Domizilerklärungsverfahren (Affidavit) nach Art. 34 VStV zwei Massnahmen, welche diesen Wettbewerbsnachteil mildern.

# i. Meldeverfahren für institutionelle Anleger (Art. 38a VStV)

Sind an einer kollektiven Kapitalanlage ausschliesslich ertragssteuerbefreite Anleger beteiligt, muss die Verrechnungssteuer auf den ausgeschütteten Erträgen nicht mehr erhoben werden; die Steuerpflicht kann stattdessen durch das in Art. 38a VStV geregelte Meldeverfahren erfüllt werden. Als institutionelle Anleger in diesem Sinne, für welche die kollektive Kapitalanlage das Meldeverfahren anwenden kann, gelten steuerbefreite inländische Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, der gebundenen Vorsorge, Freizügigkeitseinrichtungen oder Sozialversicherungs- und Ausgleichskassen sowie die der Aufsicht des Bundes unterstellten Lebensversicherer oder inländische öffentlich-rechtliche Lebensversicherer.

Der Vorteil dieses Meldeverfahrens liegt vor allem im Liquiditätsmanagement und der Rendite der kollektiven Kapitalanlagen, da grössere Beträge nicht durch Ablieferung und Rückforderung der Steuer zeitweise blockiert sind, sondern durch die kollektive Kapitalanlage bewirtschaftet werden können. Es greift nicht nur bei Barausschüttungen, sondern auch bei Sachauszahlungen (z.B. bei Übertragung von Wertschriften aus dem Vermögen der kollektiven Kapitalanlage) und Liquidationsergebnissen.

#### ii. Domizilerklärungsverfahren (Affidavit) (Art. 34 VStV)

Für inländische kollektive Kapitalanlagen besteht ein eigenes Domizilerklärungsverfahren (Affidavit) nach Art. 34 VStV. Macht der Steuerpflichtige glaubhaft, dass der steuerbare Ertrag von Anteilen an einer kollektiven Kapitalanlage voraussichtlich dauernd zu mindestens 80% ausländischen Quellen entstammen wird, so kann ihn die ESTV auf sein Gesuch hin ermächtigen, die Steuer insoweit nicht zu entrichten, als der Ertrag gegen Domizilerklärung (Affidavit) zugunsten einer Person mit Ansässigkeit im Ausland ausbezahlt, überwiesen oder gutgeschrieben wird. Die Anwendung des Affidavit-Verfahrens erfolgt losgelöst von einem etwaig anwendbaren Doppelbesteuerungsabkommen (DBA).

Das Affidavit-Verfahren entschärft die Verrechnungssteuerproblematik bis zu einem gewissen Grad. Moniert wird jedoch,<sup>8</sup> dass

- in der Praxis die exakte Kontrolle der 80%-Schwelle (Erträge aus ausländischer Quelle) oft erheblichen Aufwand bereitet und Risiken birgt, da Verrechnungssteuernachzahlungen drohen, wenn die Schwelle unterschritten wird; und
- das eher komplizierte Affidavit-Verfahren von den ausländischen Anlegern oft nicht verstanden wird.

# b) Rückerstattung der Verrechnungssteuer auf Ebene der kollektiven Kapitalanlage In Bezug auf die Sicherungsfunktion ist es an sich nicht nötig, dass Erträge, welche ein Schuldner an eine inländische kollektive Kapitalanlage als Gläubiger ausrichtet, mit der Verrechnungssteuer belastet werden. Im geltenden Schuldnerprinzip ist dem Schuldner im Allgemeinen jedoch die Identität des Gläubigers nicht bekannt, so dass auf inländischen Erträgen die Verrechnungssteuer ungeachtet der Person des Gläubigers erhoben wird, d.h. auch

- 49 -

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Vgl. z.B. Urs Kapalle und Nadia Tarolli Schmidt: "Neue Kreisschreiben zu den kollektiven Kapitalanlagen – Eine Bewertung aus Sicht der Praxis, eine Trilogie", SteuerRevue, 64, 2009, S. 338-354, S. 354.

dann, wenn es sich beim Gläubiger um eine in- oder ausländische kollektive Kapitalanlage handelt.

# i. Inländische kollektive Kapitalanlagen

Wird die Verrechnungssteuer erhoben, so sind inländische kollektive Kapitalanlagen gemäss Art. 26 VStG zur vollumfänglichen Rückerstattung der Verrechnungssteuer berechtigt.

Die doppelte Belastung der kollektiven Kapitalanlage durch die Verrechnungssteuer auf Stufe ihrer Anlagen und auf Stufe der Ausrichtung bzw. Thesaurierung von Erträgen an die Anleger und Anlegerinnen stellt eine Benachteiligung gegenüber der Direktanlage dar, bei welcher die Verrechnungssteuerbelastung nur einmal anfällt. Demgegenüber kann durch diese Systematik die kollektive Kapitalanlage im Inland die VSt selber geltend machen, im Gegensatz zur ausländischen kollektiven Kapitalanlage.

#### ii. Meldeverfahren im Konzernverhältnis

Ausnahmsweise kann gestützt auf Art. 26a VStV eine Meldung die Erhebung der Verrechnungssteuer ersetzen, sofern die inländische kollektive Kapitalanlage unmittelbar zu mindestens 10% am Grund- oder Stammkapital einer inländischen Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft beteiligt ist.

# iii. Ausländische kollektive Kapitalanlagen

Bei kollektiven Kapitalanlagen mit Sitz im Ausland richtet sich die Rückerstattungsberechtigung nach den von der Schweiz abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen. In den meisten Fällen ist eine Rückerstattung der Verrechnungssteuer in den meisten Fällen nicht möglich. Personen mit Wohnsitz im Ausland sind daher in Bezug auf die Verrechnungssteuer im Regelfall schlechter gestellt, wenn sie der Verrechnungssteuer unterliegende Anlagen über eine ausländische kollektive Kapitalanlage halten, als wenn sie diese Titel direkt in ihrem Depot halten, da sie im zweiten Fall gestützt auf das Doppelbesteuerungsabkommen zu einer vollständigen oder zumindest teilweisen Rückerstattung berechtigt sind. Als Folge davon sind schweizerische Anlagen für ausländische kollektive Kapitalanlagen in der Regel nicht attraktiv.

# 4.2.1.4 Hoher Verrechnungssteuersatz im internationalen Vergleich

Der Steuersatz der schweizerischen Verrechnungssteuer ist im internationalen Vergleich gesehen sehr hoch:

| Country <sup>9</sup> | Dividends (%)        | Interest (%)       | Royalties (%)     |
|----------------------|----------------------|--------------------|-------------------|
| Austria              | 25/0 <sup>a</sup>    | 0                  | 20/0 <sup>b</sup> |
| Australia            | 30                   | 10                 | 30                |
| Belgium              | 25/0°                | 25/0 <sup>d</sup>  | 25/0 <sup>e</sup> |
| Canada               | 25                   | 25 <sup>f</sup>    | 25                |
| China                | 10/20/5 <sup>9</sup> | 10/20 <sup>h</sup> | 10                |
| Cyprus               | 0                    | 0                  | 5/10 <sup>i</sup> |

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Zusammenzug aus: Country Tax Facts 2013, A concise overview of over 200 tax systems in the world, Hrsg.: IBFD, Niederlande 2013.

| Denmark        | 15/27 <sup>j</sup>           | 0                      | 25                      |
|----------------|------------------------------|------------------------|-------------------------|
| Finland        | 24.5/18.38/0/30 <sup>k</sup> | 0                      | 24.5/0 <sup>l</sup>     |
| France         | 30/15/0/21 <sup>m</sup>      | 0                      | 33,33/0/15 <sup>n</sup> |
| Germany        | 25°                          | 25°                    | 15 <sup>p</sup>         |
| Greece         | 25/10 <sup>q</sup>           | 0/15/35 <sup>r</sup>   | 25                      |
| Hungary        | 0/16 <sup>s</sup>            | 0/16/10 <sup>t</sup>   | O <sup>u</sup>          |
| Hongkong       | 0                            | 0                      | 4,95                    |
| Ireland        | 20                           | 0/20 <sup>v</sup>      | 0/20 <sup>w</sup>       |
| Italy          | 1.375/20 <sup>x</sup>        | 20/12.5/0 <sup>y</sup> | 30/0 <sup>z</sup>       |
| Japan          | 20/15 <sup>aa</sup>          | 20/15 <sup>bb</sup>    | 20 <sup>cc</sup>        |
| Luxembourg     | 15/0 <sup>dd</sup>           | 0/15 <sup>ee</sup>     | 0                       |
| Netherlands    | 15/0 <sup>ff</sup>           | 0/15 <sup>99</sup>     | 0                       |
| Poland         | 19/0 <sup>hh</sup>           | 20/5/0 <sup>ii</sup>   | 20/5 <sup>jj</sup>      |
| Portugal       | 0/25/28/35 <sup>kk</sup>     | 0/5/25/28/35"          | 0/25/35 <sup>mm</sup>   |
| Singapore      | 0                            | 15                     | 10                      |
| Spain          | 0/21 <sup>nn</sup>           | 0/21 <sup>00</sup>     | 24.75 <sup>pp</sup>     |
| Sweden         | 30 <sup>qq</sup>             | 0                      | 26.3/0 <sup>rr</sup>    |
| United Kingdom | 0                            | 20 <sup>ss</sup>       | 20 <sup>tt</sup>        |
| USA            | 30                           | 30/0 <sup>uu</sup>     | 30                      |

Note: The table does not reflect the exemptions applicable under the Parent-Subsidiary and the Interest and Royalties Directive.

- a. 0% for qualifying EU/Swiss companies.
- b. 0% for qualifying EU/Swiss companies.
- c. 0% for qualifying EU/Swiss and treaty country companies.
- d. 0% for qualifying EU/Swiss companies and other exemptions.
- e. 0% for qualifying EU/Swiss companies.
- f. No withholding tax on arm's length payments.
- g. 10% for non-resident companies; 20% for non-resident individuals (5% or 10% for dividends from listed companies).
- h. Interest on state bonds is exempt. 20% for non-resident individuals (interest on state bonds and on savings accounts are currently exempt).
- i. The lower rate applies to film royalties.
- j. The lower rate applies in case of shareholdings of less than 10% if the other country exchanges information.
- k. 18.38% for shares belonging to investment assets of the EEA (European Economic Area) resident recipient or when paid by a public company; 0% for qualifying EEA companies. 30% applies to non-resident individuals.
- I. 0% for qualifying EEA companies.
- m. 15% distributed to foreign non-profit organizations; 0% for qualifying EU/EEA/Swiss companies. 21% applies to non-resident individuals if received by residents of EEA.
- n. 0% for qualifying EU/EEA/Swiss companies. 15% for artists and sportsmen.
- o. 26.38 including surcharge.
- p. 15.83 including surcharge.
- q. 10% from 1 January 2014 under conditions; 10% applies to individuals.
- r. 0% on government bonds, bonds issued by resident companies and bank deposits in foreign currencies. 15% on bank deposits in EUR denominated accounts and on income on repo transactions. 33% on any other interest for non-resident companies and 20% on any other interest for non-resident individuals.
- s. 16% for non-resident individuals.
- t. 16% and 10% for non-resident individuals.
- u. For non-resident individuals progressive, assessment.
- v. The lower rate applies to Eurobonds, bank deposits and normal business interest.
- w. The 20% rate applies to patent royalties.
- x. The lower rate applies if the beneficial owner is subject to tax and established in an EEA Member State that provides for exchange of information.
- y. 12.5% on government/public bonds; 0% on deposits and bonds issued by the government, banks and listed companies and under EC Interest and Royalties Directive conditions.
- z. 0% under EC Interest and Royalties Directive conditions.
- aa. 7% on dividends of listed companies, until 31 December 2013; 15% thereafter. All rates before special reconstruction income tax of 2.1% which is applicable form 1 January 2013 until 31 December 2037.
- bb. 20% on interest on loans used for operating a business in Japan. 15% on interest from financial institutions or banks. All rates before special reconstruction income tax of 2.1% which is applicable form 1 January 2013 until 31 December 2037.
- cc. Before special reconstruction income tax of 2.1% which is applicable form 1 January 2013 until 31 December 2037.

- dd. 0% for qualifying EU/Swiss companies and countries with which Luxemburg has a tax treaty.
- ee. 15% for profit-sharing bonds.
- ff. 0% for qualifying for EU, Icelandic, Liechtenstein, Norwegian and Swiss companies.
- gg. 15% for profit-sharing bonds.
- hh. 0% for qualifying EU companies and for dividends paid to an investment or pension fund located in EEA.
- ii. 5% for qualifying EU companies; 0% for interest paid to an investment or pension fund located in EEA.
- ij. 5% for qualifying EU companies.
- kk. The 35% rate applies to payments to non-identified third parties or recipients of black listed companies. The 28% rate applies to individuals. The 0% rate applies to qualifying EU, EEA and Swiss parent companies.
- II. The 35% rate applies to payments to non-identified third parties or recipients of black listed companies. The 28% rate applies to individuals. The rate is 0% for government debt securities and private securities integrated in a recognized centralized system.
- mm. The 35% rate applies to payments to non-identified third parties or recipients of black listed companies. The 0% rate applies to payments within a group of companies.
- nn. 0% paid to EU resident partents (5% participation required). 21% or non-resident individuals exempts if less than EUR 1'500 derived by EU or treaty country residents.
- oo. The 0% rate applies to government bonds, bank deposits and securities issued by certain international organizations established in Spain.
- pp. Exempt if between associated EU companies.
- qq. Unless exempt.
- rr. Unless exempt. 0% for individuals.
- ss. Several exemptions, e.g. Eurobonds and for EU parent companies.
- tt. Exempt for EU parent companies.
- uu. 0% for portfolio interests and bank deposits.

Zwar ist bei natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz der hohe Steuersatz auch im Hinblick auf den Grenzsteuersatz bei der Einkommenssteuer angemessen (Sicherungszweck der Verrechnungssteuer). Zudem lässt sich landesintern der hohe Steuersatz auch bezüglich der Sicherungsfunktion von Zinsen und Dividenden im Streubesitz grundsätzlich rechtfertigen (Dividenden im Teilbesteuerungsverfahren werden wohl mit maximal rund 25% belastet). Im Hinblick auf die im Ausland tieferen Sätze stellt sich dennoch die Frage, ob der Satz in der Schweiz nicht auch gesenkt werden könnte bzw. müsste. Bei der Beantwortung dieser Frage ist zu differenzieren:

Bezüglich der konzernexternen Finanzierung würde eine Senkung des Steuersatzes keine Veränderung zum Status Quo zur Folge haben, weil international diese regelmässig nicht mit einer Steuer belastet wird. Mithin dürfte auch bei einer Senkung des Steuersatzes in der Schweiz die konzernexterne Finanzierung weiterhin im Ausland stattfinden.

Der Bruttoquellensteuersatz in der Schweiz ist mit 35 Prozent im Vergleich mit den EU-Staaten relativ hoch. Um allenfalls konkurrenzfähiger zu werden, könnte dieser hohe Bruttoquellensteuersatz auf ein international übliches Niveau von 25 Prozent gesenkt werden. Beim residualen Steuersatz ist die Schweiz hingegen mit 15 Prozent mit den europäischen Staaten, sowohl beim Fremd- als auch beim Eigenkapital gemäss DBA, vergleichbar. Bezüglich Investoren aus Nicht-DBA-Ländern, welche die Verrechnungssteuer nicht zurückfordern können, stellt der hohe Steuersatz von 35 Prozent für die Schweiz einen Nachteil gegenüber EU-Staaten dar.

Bei (massgeblichen) Beteiligungen im Allgemeinen wird bei Vorliegen eines DBA die Steuerbelastung über das DBA festgelegt, eine Senkung des Satzes im inländischen Recht hätte für diese Staaten bzw. deren Personen keine Auswirkungen. Hingegen würde für Personen, die in einem Staat ansässig sind, der über kein DBA mit der Schweiz verfügt, die Senkung des Verrechnungssteuersatzes zu einer Reduktion der Steuerbelastung und für den Schweizer Fiskus zu Steuermindereinnahmen führen.

In dieser Diskussion ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesrat gemäss Art. 13 Abs. 2 VStG den Steuersatz auf ein Jahresende auf 30 Prozent herabsetzen kann, wenn es die Entwicklung der Währungslage oder des Kapitalmarktes erfordert.

# 4.2.2 Negative Auswirkung auf den Werkplatz Schweiz

Die negativen Auswirkungen der Verrechnungssteuer auf den Werkplatz betreffen die Konzernfinanzierung. Diese umfasst sowohl die Mittelbeschaffung des Konzerns am Markt (konzernexterne Finanzierung) als auch die Verwendung und Optimierung der im Konzern vorhandenen Mittel (konzerninterne Finanzierung).

# 4.2.2.1 Konzernexterne Finanzierung

Gruppenfinanzierungen und Mittelaufnahmen auf dem Kapitalmarkt werden zwar in der Regel mit den Überschussliquiditäten in den einzelnen Konzerngesellschaften abgestimmt und zentral gesteuert. Im Wesentlichen beschafft sich ein Konzern die für seine Investitionsvorhaben notwendigen Mittel aber bei Dritten. Dies geschieht in der Regel durch kollektive Mittelbeschaffung in Form von Anleihen, wie z.B. der Ausgabe von Obligationen.

Die konzernexterne Finanzierung erfolgt derzeit weltweit weitgehend ohne Belastung mit Quellensteuern. Schweizerische Konzerne finanzieren ihre Auslandtätigkeiten deshalb heute weitgehend über Offshore-Gesellschaften. Die aktuellen steuerlichen Rahmenbedingungen sind ein wichtiger Grund dafür, dass börsenkotierte Schweizer Konzerne in der Regel Fremdkapital mittels Emission von Obligationen im Ausland durch eine im Ausland ansässige Konzerngesellschaft beschaffen. Durch dieses Vorgehen kann die Verrechnungssteuerpflicht grundsätzlich vermieden werden. Es gibt z.T. auch regulatorische Gründe, die für eine Emission im Ausland sprechen (z.B. USA).

Um Strukturen zur Steuerumgehung zu verhindern, gelten solche Anleihen gemäss Praxis<sup>10</sup> der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) indessen unter bestimmten Voraussetzungen als Schweizer Anleihen. In diesem Sinn unterliegen die Zinsen der Verrechnungssteuer, wenn:

- die inländische Muttergesellschaft der ausländischen Emittentin die Anleihe garantiert und zudem die durch die Obligation aufgenommenen Fremdmittel in die Schweiz fliessen, oder
- die inländische Muttergesellschaft ein sogenanntes «Keep-well-Agreement» für die Emittentin der Anleihe abgegeben hat und längerfristig (d.h. länger als ein Jahr) mehr als 10% der extern beschafften Mittel in die Schweiz fliessen. Verwendet die inländische Muttergesellschaft die mit eigener Garantie im Ausland erworbenen Mittel selber, z.B. für den Erwerb einer Beteiligung an einer ausländischen Gesellschaft, so stellt auch dies einen Mittelfluss in die Schweizer Gesellschaft und eine Verwendung in dieser dar. Kurzfristige Mittelflüsse (d.h. weniger als ein Jahr) in die Schweiz von bis zu 30% werden gemäss Praxis der ESTV grundsätzlich toleriert.

Der Umstand, dass die Befreiung von der Verrechnungssteuer an die Auflage gebunden ist, die aufgenommenen Mittel nicht in der Schweiz zu verwenden, schränkt die konzernexterne Finanzierung über eine ausländische Konzerngesellschaft ein.

Unter der Bedingung, dass die aufgenommen Mittel nicht in die Schweiz zurückgeführt werden, kann mit der Emission im Ausland die Verrechnungssteuer grundsätzlich vermieden werden. Den schweizerischen Unternehmen entstehen durch die Errichtung und Aufrechterhaltung der ausländischen Struktur indessen zusätzliche Kosten, und dem schweizerischen Fiskus entgehen die Steuereinnahmen aus der diesbezüglichen Wertschöpfung. Im Weiteren wird der mit der Verrechnungssteuer verfolgte Sicherungszweck weitgehend verfehlt, da inländischen natürlichen Personen auf solchen Titeln keine Verrechnungssteuer abgezogen wird, weil es sich formell um ausländische Titel handelt.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Vgl. Zirkular Nr. 6746 der Schweizerischen Bankiervereinigung betreffend Anleihen ausländischer Tochtergesellschaften mit Garantie der schweizerischen Muttergesellschaft vom 29. Juni 1993.

Inländische Emissionen werden in erster Linie von der öffentlichen Hand und einigen Unternehmen getätigt, welche die aufgenommenen Mittel zwingend im Inland verwenden wollen und damit die Verrechnungssteuer nicht vermeiden können. Aufgrund der Verrechnungssteuer und der mit ihr verbundenen Segmentierung des Schweizer Anleihenmarktes müssen die Schuldner auf dem im Inland aufgenommenen Kapital eine zusätzliche Zinsprämie entrichten, was ihre Finanzierungskosten erhöht.

# 4.2.2.2 Konzerninterne Finanzierung

Die konzerninterne Finanzierung ist eine zentrale Konzernaufgabe. Sie beinhaltet unterschiedliche Aspekte:

- Unter Cash Management versteht man die Planung, Durchführung und Überwachung der Massnahmen zur Sicherung der Liquidität eines Unternehmens und die gezielte zinsbringende Anlage allfälliger freier Mittel (Überschussliquidität) zur Erhöhung der Rentabilität. Als Teil davon bezeichnet der Begriff Cash Pooling, den konzerninternen Liquiditätsausgleich durch ein zentrales Finanzmanagement. Dieses wird durch eine Finanzgesellschaft oder einen sogenannten Poolführer (Pool Leader) wahrgenommen, welcher den Konzerngesellschaften überschüssige Liquidität entzieht und Liquiditätsunterdeckungen durch Kredite ausgleicht. Das Cash Management und das Cash Pooling dienen dazu, jederzeit die Zahlungsfähigkeit zu gewährleisten, die Kosten der Liquiditätshaltung und des Zahlungsverkehrs (inkl. Fremdwährungen) zu minimieren sowie die Liquiditäts- und Anlagerisiken angemessen zu begrenzen.
- Zusätzlich oder alternativ zu kurzfristigen Darlehen im Rahmen des genannten Cash Managements können zwischen Konzerngesellschaften auch mittel- oder langfristige Darlehen bestehen. Solche Darlehen können unterschiedliche Zwecke erfüllen, z.B. die Finanzierung einer Investition der Darlehensnehmerin.

Cash Pooling war in der Vergangenheit in der Schweiz vor allem deshalb nicht interessant, weil ein schweizerischer Cash-Pool-Leader unter Umständen als verrechnungssteuerpflichtige «Bank» mit Kundenguthaben im Sinne von Art. 9 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 Bst. d VStG qualifiziert wurde<sup>11</sup>.

Durch den per 1. August 2010 eingeführten Art. 14a VStV ist mit den Konzerngesellschaften eine neue Kategorie Gläubiger geschaffen worden, welche für die Zwecke des Obligationenbegriffs bzw. des Kundenguthabens nicht mitgezählt werden. Seither gelten nach Art. 14a Abs. 1 VStV zwischen Konzerngesellschaften bestehende Guthaben unabhängig von Laufzeit, Währung und Zinssatz weder als Obligationen noch als Kundenguthaben im Sinne der Verrechnungssteuer. Die Neuregelung verlangt in Abs. 2, dass die Jahresrechnungen der involvierten Konzerngesellschaften nach anerkannten Standards zur Rechnungslegung in einer Konzernrechnung voll konsolidiert werden. Dies schliesst teilkonsolidierte Unternehmen, d.h. equity-konsolidierte Unternehmen mit Beteiligungsquoten von in der Regel 20-50% sowie Joint Ventures von der Erleichterung aus.

Gemäss Art. 14a VStV Abs. 3 wird die Erleichterung nach Abs. 1 nicht gewährt, wenn eine inländische Konzerngesellschaft eine Obligation einer zum gleichen Konzern gehörenden ausländischen Gesellschaft garantiert.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Mit der bis zum 1. August 2010 bestehenden Praxis galten konzerninterne Schuld-Forderungsverhältnisse (i.d.R. in der Form von Kontokorrent-Konti) immer dann als Kundenguthaben, wenn der Bestand an Gläubigern die Zahl 20 überstieg, wobei Banken nicht mitgezählt wurde, und die gesamte Schuldsumme mindestens 500'000 CHF betrug.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Diese Praxis ist strenger als jene bei der konzernexternen Finanzierung. Es reicht für den Ausschluss aus, dass eine Schweizer Gesellschaft eine Garantie abgibt, unabhängig davon, ob tatsächlich Mittelrückfluss in die Schweiz erfolgt. Der Grund für diese schärfere Praxis liegt darin, dass es der ESTV bei neu in der Schweiz angesiedelten konzerninternen Finanzierungsaktivitäten kaum möglich wäre, die tatsächliche Verwendung von im Ausland aufgenommenen Mitteln zu überprüfen.

Die Verordnungsänderung hat die steuerlichen Rahmenbedingungen für konzerninterne Finanzierungstätigkeit verbessert. Davon profitieren namentlich zwei Kategorien von Konzernen:

- Gut finanzierte kleinere und mittlere inländisch beherrschte Konzerne, die für ihre externe Finanzierung auf die Aufnahme ausländischer Anleihen verzichten, aber aus betriebswirtschaftlichen Gründen ein zentrales Cash Management ausüben möchten, das im geltenden Recht Verrechnungssteuerfolgen auslösen würde; sowie
- ausländisch beherrschte Konzerne (namentlich Grosskonzerne), die einen Standort für ihre Cash-Management-Aktivitäten suchen, der attraktive Rahmenbedingungen bietet.

Da inländisch beherrschte Grosskonzerne es weiterhin vorziehen, Obligationen mit einer Garantie der schweizerischen Konzernhauptgesellschaft durch ausländische Tochtergesellschaften zu begeben, bleiben ihnen die Möglichkeiten des neuen Rechts aufgrund der Regelung in Art. 14a Abs. 3 VStV hinsichtlich der steuerfreien konzerninternen Finanzierung verwehrt, so dass das Cash Pooling schweizerischer Konzerne nicht in der Schweiz zentralisiert werden kann. Immerhin wird das Cash Pooling solcher Konzerne durch das Kreisschreiben Nr. 34 der ESTV vom 26. Juli 2011 aber insofern erleichtert, als neu maximal 100 statt wie zuvor maximal 20 Gesellschaften am Cash Pooling teilnehmen können, ohne dass der inländische Pool Leader zur verrechnungssteuerlichen Bank wird 13. Es gibt wohl nur wenige Konzerne mit mehr als 100 Gruppengesellschaften, welche an einem Cash Pool teilnehmen. Dabei muss aber beachtet werden, dass die Mittel aus der ausländischen Obligation nach wie vor nicht im Inland verwendet werden dürfen, um zu verhindern, dass diese Emission als Inlandsemission qualifiziert wird.

# 4.2.3 Negative Auswirkungen auf den Staat (Fiskus) und die Steuergerechtigkeit

# 4.2.3.1 Unzureichende Zielerreichung in Bezug auf den Sicherungszweck

Aus der Sicht der Veranlagungsbehörde stellt die Verrechnungssteuer ein sehr taugliches Instrument dar, um der Steuerehrlichkeit in Bezug auf inländische Vermögenserträge Nachdruck zu verleihen. Allerdings besteht ein offensichtlicher Trend zu ausländischen Finanzanlagen. Ob dies Folge der Verrechnungssteuer ist oder mehr mit einer globalisierten Diversifikation der Vermögensanlagen zu tun hat, lässt sich nicht beantworten. Jedenfalls hat mit diesem Trend die Sicherungsfunktion markant abgenommen.

Zuwanderer "importieren" grossenteils ausländische Wertschriften und Guthaben und legen neu gebildetes Vermögen auch wieder grossenteils in ausländischen Titel an; mithin in Vermögenswerten, die weitgehend steuerlich als "ungesichert" zu betrachten sind.

Das Instrument der straflosen Selbstanzeige hat beispielsweise im Kanton Zürich seit 2010 bisher nicht deklarierte Vermögenswerte von CHF 1,9 Mia. zu Tage gefördert. Dabei handelt es sich bei den grössten Fällen stets um Depots in Liechtensteinischen Stiftungen sowie Off Shore Finanzinstitute, wobei zum grossen Teil in ausländische Anlagen investiert wurde, deren Erträge weder durch Verrechnungssteuer noch durch den zusätzlichen Steuerrückbehalt USA beschlagen wurden.

In diesem Zusammenhang erweist sich die Mobilität des beweglichen Vermögens als eines der Hauptprobleme. Gerade vermögenden Privatpersonen fällt es (zu) einfach, Vermögenswerte in ein anderes Land zu verschieben, um die fiskalischen Interessen zu umgehen. Dies wiederum schadet nicht nur dem Kapitalmarkt sondern dem gesamten Finanz- und Wirtschaftsstandort Schweiz (vgl. auch Ziff. 2.4.2 hievor).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Ausserdem wurde die massgebliche Schuldsumme von 500'000 auf CHF 5 Mio. erhöht.

Die Verrechnungssteuer kann, nach heutiger Gesetzgebung, nur beim inländischen Schuldner der Leistung erhoben werden. Der Sicherungszweck wird nur für Erträge aus inländischen Quellen erreicht. Auslandserträge können mit der Verrechnungssteuer nicht erfasst werden. Ein grosser Teil der in der Schweiz angebotenen Finanzprodukte (Obligationen, Geldmarktpapiere, kollektive Kapitalanlagen und strukturierte Produkte) werden von Gesellschaften mit Sitz im Ausland, darunter vielfach Tochtergesellschaften von namhaften schweizerischen Finanzinstituten, angeboten. Deren Sitz befindet sich in der Regel in Ländern, die keinen Quellensteuerabzug auf den entsprechenden Erträgen vornehmen. Der Grund für die Ausgabe dieser Finanzprodukte aus dem Ausland dürfte – zumindest im Bereich der Obligationen und Geldmarktpapiere – in erster Linie bei der Verrechnungssteuer liegen. Der Wegfall eines Quellensteuerabzugs verhindert den Sicherungszweck zu Gunsten der direkten Steuern. Handelt es sich um Erträge (z.B. Dividenden), die im Ausland einer Quellensteuer unterliegen, so wird der inländische Empfänger diese in der Regel deklarieren, wenn er die Quellensteuerentlastung gemäss DBA beanspruchen will. Hier erfüllt die ausländische Quellensteuer den Sicherungszweck. Der Unterschied zur Verrechnungssteuer liegt darin, dass bei unterlassener Deklaration die Quellensteuer vollumfänglich dem ausländischen Staat verbleibt, der schweizerische Fiskus geht leer aus.

# 4.2.3.2 Dividend Stripping

Wie bereits unter Ziff. 4.2.1 hievor erwähnt, haben ausländische Investoren entweder keinen Anspruch auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer auf schweizerischen Vermögenserträgen (wie z.B. Dividenden von Gesellschaften mit Sitz in der Schweiz) oder es verbleibt ihnen eine Sockelbelastung (je nach Doppelbesteuerungsabkommen, z.B. 15% Sockelbelastung bei nicht massgeblichen Beteiligungen). In solchen Fällen kommt es vor, dass sich diese Investoren ein Finanzinstitut als Partner suchen, welches möglichst die volle Rückerstattung der Verrechnungssteuer geltend machen kann (Schweizer Bank oder früher auch dänische Banken). Wenige Tage vor dem Auszahlungstermin einer Dividende durch eine börsenkotierte Schweizer Gesellschaft "parkieren" sie ihre Aktienpakete einer Schweizer Gesellschaft z.B. bei der Schweizer Bank. Diese wird damit vorübergehend zivilrechtliche Eigentümerin der betreffenden Aktien und lässt sich von der börsenkotierten Schweizer Gesellschaft die Dividende überweisen. Nach dem Dividendenauszahlungstermin "schiebt" die Schweizer Bank das Aktienpaket wieder an den ursprünglichen Eigentümer ins Ausland zurück, was als Dividend-Stripping-Transaktion bezeichnet wird.

Als temporäre Aktionärin fordert die Schweizer Bank jene Verrechnungssteuer zurück, die der eigentliche ausländische Aktionär nicht (oder zumindest nicht in diesem Umfang) hätte geltend machen können. Neben den Aktien geht nach dem Dividendenausschüttungstermin somit auch die volle Dividende an den ausländischen Investor. Die Schweizer Bank lässt sich dafür mit einer relativ geringen Gebühr für ihre Dienste entschädigen.

In der Praxis ist dieses Prozedere um Einiges vielschichtiger. Investor und Bank sichern das Verschieben des Aktienpakets mit immer komplexeren Derivaten bzw. Strukturen ab. Die Konditionen werden dabei so festgelegt, dass für die Bank kein wirtschaftliches Risiko besteht – unabhängig davon, ob der Aktienkurs während der Umplatzierung fällt oder steigt. Da für die Bank keinerlei Dividenden- oder Kursrisiko vorhanden ist, kann die Gebühr für diese Transaktion auch relativ gering gehalten werden.

Mit diesem Vorgehen kommen somit "nicht abkommensberechtigte" bzw. nicht voll rückerstattungsberechtigte Parteien in den Genuss einer verrechnungssteuerfreien Dividende. Diese Fälle sind aus der Sicht der Steuerbehörde unter dem Aspekt des Rechts zur Nutzung und des Abkommensmissbrauchs nicht anzuerkennen. Solche Transaktionen sind für die Steuerbehörden jedoch schwer zu erkennen.

#### 4.2.3.3 Short Sales

Beim Short Sale werden Wertpapiere verkauft, obwohl der Verkäufer noch nicht im Besitze der verkauften Titel ist. Um die Titel liefern zu können, kauft oder borgt sich der Verkäufer diese Titel. Der Verkäufer rechnet somit mit sinkendem Kurs der verkauften Wertschrift.

Fällt eine Dividende bei einer offenen Short-Position an, so hat der Short-Verkäufer dem Wertpapierverleiher diese Dividende auszugleichen. Dies passiert mit einer sogenannten Ersatzzahlung. Analog einer ordentlichen Dividende ist auch auf dieser Ersatzzahlung die Verrechnungssteuer zu erheben. In diesem Fall muss die Verrechnungssteuer nicht vom Originalschuldner der Dividende, sondern vom Short-Verkäufer erhoben und an die ESTV abgeliefert werden. Der Short-Verkäufer stellt dabei ebenfalls einen Verrechnungssteuerbeleg bzw. eine Dividendenabrechnung aus. Dies funktioniert solange als einer der Beteiligten am Geschäft in der Schweiz domiziliert ist.

Sind ausschliesslich ausländische Parteien an solchen Transaktionen beteiligt, so werden bei diesen Short-Verkäufen die Dividendenabrechnungen ebenfalls erstellt, obwohl allenfalls keine Ersatzzahlung erhoben d.h. die entsprechende Verrechnungssteuer nicht abgeliefert worden ist. Daher können mehr Dividendenabrechnungen bzw. Verrechnungssteuerbelege im Umlauf sein, als effektiv von der ausschüttenden Gesellschaft und den Short-Verkäufern der ESTV Verrechnungssteuer abgeliefert worden ist. Um diesem Problem zu begegnen, hat die ESTV das Kreisschreiben Nr. 21 vom 1. April 2008 erlassen. Die korrekte Anwendung ist durch die Verwaltung schwer zu überprüfen.

# Beispiel:

A verkauft 1000 Namenaktien XY leer (short) an B. A hat Titel von C ausgeliehen.

- Dividendengutschrift Gesellschaft XY CHF 1 pro Titel. B erhält CHF 0.65 pro Titel und einen Rückerstattungsanspruch von CHF 0.35 ggü. ESTV.
- 2. A muss C am Dividendenstichtag die Ersatzzahlung für die entgangene Dividende bezahlen.
  - A bezahlt CHF 0.65 pro Titel an C CHF 0.35 überweist A an die ESTV und C erhält eine entsprechende Abzugsbescheinigung, mit welcher er eine allfällige Rückerstattung bei der ESTV beantragen kann (solange ein Inländer an der Transaktion beteiligt ist oder durch die ausländische Bank das Kreisschreiben Nr. 21 der ESTV vom 1. April 2008 angewandt wird)
- 3. Sind nur ausländische Parteien in die Transaktion involviert, wird vielfach lediglich CHF 0.65 an C bezahlt und die VSt nicht an die ESTV überwiesen. Wird C eine ordentliche Dividendenabrechnung ausgestellt, kann dies allenfalls zu einer mehrfachen Rückerstattung der VSt führen: Die ESTV hat im Ausland keine Möglichkeit zu überprüfen, ob jeder Dividendenabrechnung auch eine Verrechnungssteuerablieferung gegenüber steht. Daher muss die ESTV bei allen Anträgen, welche die formellen Voraussetzungen erfüllen, die Verrechnungssteuer zurückerstatten, selbst wenn für die Dividende bzw. Ersatzzahlung, für welche nun die Verrechnungssteuer zurückgefordert wird, nie eine Verrechnungssteuer erhoben worden ist. Unter Umständen erstattet der Fiskus dadurch mehr Mittel an die Steuerpflichtigen zurück, als er von diesen eingenommen hat, ohne dass er dies erkennen könnte.

#### 4.2.3.4 Praktikabilität

Steuerrecht ist Massenfallrecht. Differenzierte rechtliche Regelungen (wie z.B. Art. 21 Abs. 1 lit. b DBG: überwiegend einmalverzinsliche Obligationen) können, obschon die rechtliche Einordnung unbestritten ist, in der konkreten Veranlagung erheblichen Prüfungsaufwand verursachen, welcher mit dem Praktikabilitäts- und Effizienzgrundsatz in einem erheblichen Spannungsverhältnis steht. So kann die Veranlagungsbehörde bei der Überprüfung eines umfangreichen Wertschriftenverzeichnisses nicht jeder Einzelheit nachgehen, was dazu führen kann, dass solche Einkommensbestandteile nicht korrekt erfasst werden. Die gesetzmässige Veranlagung ist daher im Einzelfall in Frage gestellt, die differenzierte Besteuerungsnorm kann sich in der Umsetzung im Massenverfahren rechtsungleich auswirken und damit verfassungsrechtlich problematisch erscheinen. Wichtig erscheint daher, dass das materielle Recht so ausgestaltet wird, dass es auch im Massenverfahren effizient und konsequent durchgesetzt werden kann. Andernfalls führt die Norm im Ergebnis insgesamt zu einer rechtsungleichen und damit verfassungswidrigen Besteuerung.

#### 4.2.4 Weitere Problemfelder

# 4.2.4.1 Administrativ aufwändiges Rückerstattungsverfahren bei den Kantonen

#### a) Kapitaleinlageprinzip

Mit der Einführung des Kapitaleinlageprinzips müssen Ausschüttungen an die Aktionäre stets dahingehend überprüft werden, ob es sich um steuerbare, der Verrechnungssteuer unterliegende Dividenden handelt, oder um steuerfreie, nicht von der Verrechnungssteuer beschlagene Rückzahlungen von Kapitaleinlagereserven. Diese Abklärung sowie die entsprechende Publikation übernimmt die ESTV in Bezug auf inländische börsenkotierte und nicht börsenkotierte sowie ausländische börsenkotierte Gesellschaften. Trotz dieser Angaben muss seitens der Steuerbehörden festgestellt werden, dass Steuerverzeichnisse von zahlreichen Banken diese Trennung von Dividenden und Kapitaleinlagerückzahlungen nicht korrekt vornehmen. Dies bedeutet, dass die Steuerbehörden anlässlich ihrer Kontrolle selbst die Steuerverzeichnisse auf diesen Punkt hin kontrollieren müssen, führt doch eine diesbezügliche Falschdeklaration im Ergebnis dazu, dass dem Steuerpflichtigen Verrechnungssteuern zurück bezahlt werden, die in Tat und Wahrheit der ESTV niemals abgeliefert wurden.

Bei ausländischen, nicht börsenkotierten Gesellschaften obliegt die Qualifikation einer Ausschüttung der kantonalen Steuerbehörde am Wohnsitz des Aktionärs. Allein dieser Umstand zeigt auf, dass für die Beurteilung der Ausschüttung einer einzigen ausländischen Gesellschaft unter Umständen mehrere kantonale Steuerbehörden zuständig sein können und dementsprechend ihre autonome Beurteilung vornehmen. Die kantonalen Steuerbehörden verfügen dabei – anders als die ESTV – nicht über ein Spezialisten-Team, welches sich vertieft mit diesem Fachgebiet beschäftigt. Kommt hinzu, dass Jahresabschlüsse solcher Gesellschaften oftmals nicht in einer gängigen Sprache abgefasst sind, was die Abklärung zusätzlich erschwert. Dass es bei dieser Sachlage immer wieder vorkommt, dass verschiedene kantonale Steuerbehörden bei der Beurteilung desselben Sachverhaltes zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen, erstaunt mithin nicht. Allerdings werden solche unterschiedliche kantonale Beurteilungen von den betroffenen Aktionären gar nicht verstanden, was in der Regel zu Gesprächen oder Schriftwechseln mit den betroffenen Aktionären führt. Zieht man in Betracht, dass im Zuge der Migration immer mehr Steuerpflichtige über Beteiligungen an ausländischen, nicht börsenkotierten Gesellschaften verfügen, dann wird auch in Zukunft der diesbezügliche Aufwand steigen. Anzumerken bleibt, dass diese Thematik im heutigen System nicht verrechnungssteuerrelevant ist, wenn die ausschüttende Gesellschaft sich im Ausland befindet.

#### b) IUP Produkte

Die Ermittlung der steuerbaren Ertragsanteile von überwiegend einmalverzinslichen Finanzprodukten (sog. "IUP Produkte") erfolgt durch die ESTV, die ihrerseits auf den entsprechenden Berechnungen der SIX Financial Information basiert. Die steuerbaren Erträge werden mittels der elektronischen Kursliste öffentlich zur Verfügung gestellt. Obwohl diese Produkte in der Regel nicht mit der Verrechnungssteuer belastet sind, weil sie aus dem Ausland heraus emittiert werden, verursachen sie den Veranlagungsbehörden einen überdurchschnittlichen Prüfungsaufwand. Dies ist einerseits zurückzuführen auf eine mangelhafte Deklaration durch die Steuerpflichtigen, bzw. auf eine mangelhafte Erfassung in den Steuerverzeichnissen durch Banken. Andererseits führen entsprechende steuerliche Korrekturen regelmässig zu Rückfragen oder Schriftenwechseln mit den Steuerpflichtigen, weil diese die Korrekturen – verständlicherweise – nicht nachvollziehen können.

#### 4.2.4.2 Meldeverfahren

Die Meldung statt Steuerentrichtung fusst auf Artikel 11 Absatz 1 des Verrechnungssteuergesetzes (VStG) und wird in den Artikeln 19 (Versicherungsleistungen) und 20 (Kapitalerträge) konkretisiert. Das Gesetz überlässt dem Bundesrat das Meldeverfahren für Kapitalerträge in der Verordnung zu konkretisieren. Seit Bestehen der Verrechnungssteuer bestimmte die Verordnung (Art. 24 VStV), dass für gewisse Arten von steuerbaren Leistungen im Bereich von Aktien, Stammanteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteilen, Partizipationsscheinen und Genussscheinen eine Meldung anstelle der Steuerentrichtung beantragt werden kann.

In der Folge wurde das Meldeverfahren auf weitere Bereiche von steuerbaren Leistungen ausgeweitet. Per 1.1.2001 wurde das Meldeverfahren bei Rückkauf eigener Beteiligungsrechte (Art. 24a VStV) und das Meldeverfahren für Dividenden im Konzernverhältnis (Art. 26a VStV) eingeführt. Per 1.1.2009 wurde den kollektiven Kapitalanlagen die Möglichkeit gegeben, zu Gunsten von bestimmten Kategorien von Anlegern das Meldeverfahren zu beantragen (vgl. Art. 38a VStV).

Mit dem Inkrafttreten des Zinsbesteuerungsabkommens (ZBstA; SR 0.641.926.81) und dem Zinsbesteuerungsgesetz (ZBstG; SR 641.91) per 1. Juli 2005 hat der Bundesrat für die unter Artikel 15 des Abkommens fallenden steuerbaren Leistungen, mit dem Erlass von Verordnungen, die Möglichkeit eröffnet für diese Leistungen an im Ausland ansässige Muttergesellschaften ebenfalls eine Meldung anstelle der Steuerentrichtung zuzulassen.

Das Meldeverfahren ist im inländischen Verhältnis nur zulässig, wenn feststeht, dass die Leistungsempfänger, auf die Steuer zu überwälzen wäre, nach Gesetz und Verordnung Anspruch auf Rückerstattung dieser Steuer hätten.

# 4.2.4.3 Frage der Übergangsregelung

Insbesondere für seit längerer Zeit und nach Massgabe des geltenden Verrechnungssteuerrechts im Umlauf stehende Kapitalmarktpapiere stellt sich die Frage, welche Auswirkungen
eine Umstellung vom Schuldnerprinzip auf das Zahlstellenprinzip auf diese langfristigen Papiere hätte. Die Arbeitsgruppe vertritt die Ansicht, dass auf sog. Grandfathering clauses vorliegend verzichtet wird und die neuen Regelungen, insbesondere die Besteuerung nach dem
Zahlstellenprinzip ab Inkrafttreten für sämtliche Kapitalmarktpapiere Anwendung finden soll,
d.h. auch für solche, die bereits vor Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelung ausgegeben worden waren.

# 4.2.5 Exkurs: Stempelabgabe und Kapitalsteuer

Als Ergänzung zum Thema Problemfelder im geltenden Recht im Zusammenhang mit der Verrechnungssteuer sollen in diesem Kapitel zusätzlich die Auswirkungen anderer Steuerarten auf den Kapitalmarkt aufgezeigt werden. Diese haben unter Umständen ebenfalls Einfluss auf die Investitionsentscheide in- und ausländischer Investoren und damit letztendlich auch auf das innerhalb der Schweiz investierte Kapital.

# 4.2.5.1 Die Emissionsabgabe auf Eigenkapital

Gegenstand der Emissionsabgabe ist gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. a StG die entgeltliche oder unentgeltliche Begründung und Erhöhung des Nennwerts von Beteiligungsrechten in Form von:

- Aktien inländischer Aktiengesellschaften
- Stammanteilen inländischer Gesellschaften mit beschränkter Haftung
- Genossenschaftsanteilen inländischer Genossenschaften
- Genussscheinen inländischer Gesellschaften oder Genossenschaften
- Partizipationsscheinen inländischer Gesellschaften, Genossenschaften oder gewerblicher Unternehmen des öffentlichen Rechts (wie z.B. als öffentlich-rechtliche Anstalten organisierte Kantonalbanken)

Da die unentgeltliche Begründung oder Erhöhung des Nennwerts von Beteiligungsrechten explizit im Gesetzestext erwähnt wird, unterliegt auch die Ausgabe von Gratisaktien der Emissionsabgabe.

Die Emissionsabgabe erfasst nach Art. 5 Abs. 2 Bst. a StG auch die Zuschüsse, welche die Gesellschafter oder Genossenschafter ohne entsprechende Gegenleistung in die Gesellschaft oder Genossenschaft erbringen, ohne dass das Gesellschaftskapital oder die Genossenschaftsanteile erhöht werden. Beispiele solcher verdeckter Kapitaleinlagen sind à-fondsperdu-Beiträge, Forderungsverzichte oder die Einbringung von Sachen und Rechten zu einem unter ihrem Verkehrswert liegenden Preis.

Nach Art. 8 Abs. 1 StG beträgt die Abgabe auf Beteiligungsrechten 1 Prozent und ist von dem Betrag zu berechnen, welcher der Gesellschaft oder Genossenschaft als Gegenleistung für die Beteiligungsrechte zufliesst, mindestens aber vom Nominalwert der Beteiligungsrechte. Werden die Beteiligungsrechte mit einem Agio (Überpari-Emission) liberiert, ist die Abgabe auch auf dem Agio zu entrichten. Bei Überpari-Emissionen können aber die Beurkundungs- und Handelsregistergebühren und allfällige Bankenkommissionen sowie die Emissionsabgabe selber von der Berechnungsgrundlage in Abzug gebracht werden.

#### 4.2.5.2 Die Umsatzabgabe

Gegenstand der Umsatzabgabe ist die entgeltliche Übertragung von Eigentum an steuerbaren Urkunden. Gemäss Art. 13 Abs. 2 StG werden folgende steuerbare Urkunden von der Umsatzabgabe erfasst:

- in- und ausländische Obligationen
- in- und ausländische Aktien, Stammanteile von Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Anteilscheine von Genossenschaften
- in- und ausländische Partizipations- und Genussscheine
- in- und ausländische Anteile an kollektiven Kapitalanlagen gemäss KAG

• Ausweise über Unterbeteiligungen an Urkunden der oben bezeichneten Arten

Der entgeltliche Umsatz von Urkunden ist nur dann steuerbar, wenn mindestens ein inländischer Effektenhändler als Vertragspartei oder als Vermittler beteiligt ist. Als Effektenhändler gelten nach Art. 13 Abs. 3 StG:

- Banken und bankähnliche Finanzgesellschaften sowie die Schweizerische Nationalbank (SNB)
- inländische professionelle Wertpapierhändler und Vermittler
- inländische Kapitalgesellschaften und Genossenschaften sowie Einrichtungen der beruflichen und der gebundenen Vorsorge, deren Aktiven zu mehr als 10 Millionen aus steuerbaren Urkunden bestehen
- Bund, Kantone und Gemeinden samt ihren Anstalten, sofern sie in ihrer Rechnung für mehr als 10 Millionen Franken steuerbare Urkunden ausweisen
- inländische Einrichtungen der Sozialversicherung

Bei den Abgabesätzen muss zwischen inländischen (1.5 Promille des Entgelts) und ausländischen (3 Promille des Entgelts) Titeln unterschieden werden. Berechnungsgrundlage bildet das Entgelt. Besteht das Entgelt nicht in einer Geldsumme, so ist der Verkehrswert der vereinbarten Gegenleistung massgebend. Beim Tausch von steuerbaren Urkunden sind die geschuldeten Umsatzabgaben folglich auf dem Verkehrswert der getauschten Titel zu berechnen. Stempelsteuerrechtlich stellt der Tausch ein Kaufs- und Verkaufsgeschäft, d.h. ein Doppelgeschäft dar.

# 4.2.5.3 Die Kapitalsteuer

Die Kapitalsteuer gehört nach Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) zu den obligatorischen kantonalen Steuern. Steuerobjekt ist nach Art. 29 Abs. 1 StHG das Eigenkapital von juristischen Personen. Nach Art. 29a StHG wird das steuerbare Eigenkapital "um den Teil des Fremdkapitals erhöht, dem wirtschaftlich die Bedeutung von Eigenkapital zukommt".

Die Abgabesätze richten sich nach den jeweiligen kantonalen Gesetzgebungen.

Nach Art. 30 Abs. 2 StHG können die Kantone die Gewinnsteuer an die Kapitalsteuer anrechnen. Bei einer vollständigen Anrechnung haben die Kantone die Möglichkeit, auf die Kapitalsteuer zu verzichten und lediglich die Gewinnsteuer zu erheben, soweit eine solche mindestens in Höhe der Kapitalsteuer geschuldet ist. Bis heute haben 12 Kantone (davon zwei mit Einschränkung) eine entsprechende Regelung in ihrem Recht eingeführt.

# 4.2.6 Gewichtung der Probleme

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe wiegen die vorstehend erwähnten Probleme nicht alle gleich schwer. Die Arbeitsgruppe hat die eruierten Probleme gewertet und die wichtigsten Probleme in eine Rangfolge eingeordnet. Diese soll auch dazu dienen, die Probleme bezüglich der Dringlichkeit der zu ergreifenden Massnahmen einordnen zu können:

In Bezug auf den Kapitalmarkt sieht die Arbeitsgruppe die Verrechnungssteuer auf Obligationen (insbesondere im Fremdkapitalmarkt) als gravierendstes Problem. Sodann erschien der Arbeitsgruppe auch das Problem der Verrechnungssteuer auf den kollektiven Kapitalanlagen zentral. Nach Anhörung der Vertreter des Finanz- und Werkplatzes Schweiz hat sich jedoch herausgestellt, dass bei den kollektiven Kapitalanlagen neben den verrechnungssteuerrechtlichen Gründen vor allem regulatorische Gründe die Emission aus der Schweiz

verhindern. Geringeren Handlungsbedarf sieht die Arbeitsgruppe die der Verrechnungssteuer auf dem Dividendenertrag bei Inländern.

In Bezug auf den Werkplatz sieht die Arbeitsgruppe ebenfalls die Verrechnungssteuer auf Obligationenzinsen als gravierendstes Problem. Als Folge davon begeben schweizerische Konzerne heute ihre Obligationen über ausländische Strukturen.

Als wichtigste Probleme aus der Sicht des Fiskus und der Steuergerechtigkeit hat die Arbeitsgruppe identifiziert:

- Die Problematik der Short Sales, da bei den Short Sales der Anreiz die Verrechnungssteuer unberechtigterweise zurückzufordern umso stärker ist, je höher der Steuersatz ausfällt. Zudem ist davon auszugehen, dass der Verlust für den Fiskus aufgrund solcher Praktiken enorm ist und unbegrenzt steigen kann. Schliesslich ist auch ein Missverhältnis zu konstatieren, zwischen dem Aufwand der Kantone, die kleinen Fälle korrekt zu veranlagen und dem Steuerausfall, welcher beispielsweise durch die im Zusammenhang mit Short-Sales zu Unrecht zurückgeforderte Verrechnungssteuer entsteht.
- Der Umstand, dass die Verrechnungssteuer ausländische Erträge nicht sichern kann.
- Die Dividend Stripping-Problematik.
- Das aufwändige Rückerstattungsverfahren.

# 5 Zahlstellenprinzip

# 5.1 Einleitung: Terminologie und Definition einer Zahlstelle

# 5.1.1 **Terminologie**

Um das Zahlstellenprinzip beschreiben zu können, werden einleitend einige Begriffe kurz erklärt.

Der allgemeine Begriff der Quellensteuer bezeichnet eine Besteuerungsmethode, bei welcher die steuerbare Leistung nicht beim Leistungsempfänger (Gläubiger), sondern beim Schuldner oder Vermittler der Leistung (Zahlstelle) erfasst wird, obschon die Steuerbelastung letztlich beim Empfänger eintreten soll. Der Begriff der Quellensteuer kennzeichnet somit nicht eine bestimmte Steuerart, sondern eine besondere Erhebungstechnik. Die Anwendung des Quellenabzugs ist für die rechtliche Natur einer Steuer nicht massgebend, vielmehr können Steuern verschiedenster Art "an der Quelle" erhoben werden.

Unter Steuer nach Zahlstellenprinzip wird die Erhebung einer (allenfalls nicht definitiven) Steuer verstanden, für deren Steuerpflicht weder an die Qualität als Schuldner noch als Empfänger der steuerbaren Leistung, sondern an die Funktion als Zahlstelle angeknüpft wird, indem die Zahlstelle der steuerbaren Leistung den Steuerabzug vorzunehmen und diese Steuer durch Kürzung der Leistung um den Steuerbetrag auf den Leistungsempfänger zu überwälzen hat (Beispiel: Eine Bank schreibt ihrem Kunden einen Zins auf einer Obligation gut, der im Depot des Kunden angefallen ist. Sie kürzt die Zinszahlung um die Zahlstellensteuer).

Das Meldeverfahren besagt, dass auf der steuerbaren Leistung keine Steuer im Sinne eines Abzuges erhoben wird, sondern dass die Ausrichtung der steuerbaren Leistung an den Leistungsempfänger von der Zahlstelle in Form einer Erklärung/Kontrollmitteilung der zuständigen Steuerbehörde gemeldet wird. Massgebliches Element ist somit, dass keine Steuerent-

richtungspflicht, sondern eine Verfahrenspflicht begründet wird. Das Meldeverfahren substituiert den Steuerabzug.

Spricht man von einer Steuer nach Zahlstellenprinzip mit Sicherungscharakter werden mit dieser Steuer die Einkommens- resp. Gewinnsteuern sowie die Vermögenssteuern gesichert. Das Ziel der Sicherung ist zu gewährleisten, dass die steuerbaren Einkommensbestandteile von den direkten Steuern erfasst werden. Eine Erhebung der Steuer mit Sicherungscharakter führt zu einer Rückerstattung der erhobenen Sicherungssteuer, sobald in der ordentlichen Veranlagung die Erhebung der Einkommens- resp. Gewinnsteuer sowie die Vermögens- resp. Kapitalsteuer gewährleistet ist.

Weist die Steuer nach Zahlstellenprinzip Abgeltungscharakter auf, wird das erfasste Steuersubstrat nicht mehr im heute üblichen, ordentlichen Veranlagungsverfahren besteuert, sondern mit der Erhebung einer Steuer nach Zahlstellenprinzip mit Abgeltungscharakter bereits definitiv belastet. Derart belastetes Steuersubstrat muss dann bei der ordentlichen Veranlagung nicht mehr deklariert werden. Bei einer solchen Zahlstellensteuer ist der Steuersatz linear ausgestaltet. Daraus resultiert eine andersartige Steuerbelastung als bei Erwerbseinkommen, das einen progressiven Tarif aufweist (duales Steuersystem).

#### 5.1.2 **Definition einer Zahlstelle**

Das Zahlstellenprinzip schaltet zwischen Schuldner und Empfänger der steuerbaren Leistung ein zusätzliches "Element" - die Zahlstelle. Die Zahlstelle ist eine Einrichtung, die Erträge aus eigenen Pflichten ausrichtet, für sich oder andere, nutzungsberechtigte Personen entgegen nimmt und/oder an andere Zahlstellen oder nutzungsberechtigte Personen weiterleitet. Die Zahlstelle schreibt den um die Steuer gekürzten Ertrag dem Empfänger gut. Die "Beteiligtenkette" besteht aus mind. zwei, in der Regel jedoch mind. drei Beteiligten. Es ist aber auch möglich, dass Erträge über mehr als eine Zahlstelle an den wirtschaftlich Berechtigten fliessen.

Mithin knüpft die subjektive Steuerpflicht an eine Funktion an, welche definiert werden muss.

Schuldner  $\longrightarrow$  Zahlstelle  $\longrightarrow$  Empfänger

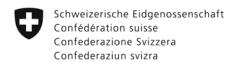
In dieser Konstellation setzt sich die "Zahlstellenaufgabe" aus mindestens zwei verschiedenen Funktionen zusammen: einerseits der ertragseinnehmenden Funktion und andererseits der ertragsweiterleitenden Funktion.

Diese beiden Funktionen können auch auseinander fallen: In diesem Fall ergibt sich folgendes Bild:

Schuldner → Zahlstelle 1 (Einnahme) → Zahlstelle 2 (Weiterleitung) → Empfänger

- 1. Die Zahlstelle 1 hat die Funktion, dass die Erträge vom Schuldner zentral einkassiert werden.
- 3. Die Zahlstelle 2 schreibt den einkassierten Ertrag dem Konto des Empfängers gut.
- 2. Die Zahlstelle 2 hält die Ertrag abwerfenden Vermögenswerte in einem Wertschriftendepot und kassiert den Ertrag vom Schuldner via Zahlstelle 1 ein.

Die Zahlstelle 2 kann u.U. nicht erkennen, dass es sich bei der Überweisung von Zahlstelle 1 auf das Konto des Empfängers bei Zahlstelle 2 um eine Ertragsgutschrift handelt.



Eine Zahlstelle kann eine juristische Person, das Gemeinwesen und ihre Anstalten, kollektive Kapitalanlagen, Personengesellschaften sowie die Betriebsstätten ausländischer Gesellschaften sein. Aber auch natürliche Personen können unter Umständen aufgrund ihrer ausgeübten Geschäftstätigkeit zur Zahlstelle werden. Der wichtigste Anwendungsfall einer Zahlstelle sind Banken. Im Nicht-Bankenbereich (d.h. im direkten Verhältnis zum Aktionär, wie z.B. bei Mitarbeiterbeteiligungen, personenbezogenen Gesellschaften etc.) dagegen wird die Gesellschaft als Schuldnerin der steuerbaren Leistung zur Zahlstelle.

# 5.2 Allgemeiner Teil

# 5.2.1 Steuerobjekte

# 5.2.1.1 Allgemeines

Nachfolgend werden mögliche Steuerobjekte beschrieben, welche einer Steuer nach Zahlstellenprinzip unterworfen werden können. Neben einem Fokus auf Steuerobjekte im Bereich des beweglichen Kapitalvermögens können – analog dem heutigen Verrechnungssteuerrecht – auch Gewinne aus Lotterien und Versicherungsleistungen Objekt einer Steuer nach Zahlstellenprinzip sein. Zusätzlich wird noch auf die Steuerbarkeit des Kapitalgewinns eingegangen.

# 5.2.1.2 Steuerobjekte

#### a) Zinsen auf Obligationen

Der Begriff der Obligation ist im Bereich der Steuer nach Zahlstellenprinzip grundsätzlich gleich wie bei der Verrechnungssteuer zu definieren (vgl. Ziff. 2.1.2.1.a)). Jedoch erfolgt für die Zwecke der Steuer nach Zahlstellenprinzip keine Beschränkung auf inländische Emittenten. Vielmehr können Erträge auch von Obligationen ausländischer Emittenten der Steuer nach Zahlstellenprinzip unterworfen werden, falls der entsprechende Ertrag durch eine schweizerische Zahlstelle vereinnahmt oder an einen Inländer (als wirtschaftlich Berechtigter) weitergeleitet wird.

Im Gegensatz zum heutigen System könnte bei einer Veräusserung auch ein Marchzins 14 der Steuer nach Zahlstellenprinzip unterworfen werden, da in aller Regel der dazu erforderliche Handwechsel der Obligation über eine Zahlstelle erfolgt. Damit könnte auch dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besser entsprochen werden als beim heute geltenden Fälligkeitsprinzip der Verrechnungssteuer.

#### b) Zinsen auf Kundenguthaben

Auch für die Beschreibung des steuerbaren Ertrags von Kundenguthaben kann auf die entsprechenden Ausführungen bei der Verrechnungssteuer verwiesen werden (vgl.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Unter Marchzins wird derjenige Zins verstanden, welcher vom letzten Fälligkeitsdatum bis zum Tage der Veräusserung anfällt (sog. laufender Zins).

Ziff. 2.1.2.1.b) hievor). Da – anders als bei Obligationen – in aller Regel die kontenführende Bank (als Leistungsschuldnerin) und Zahlstelle identisch sind, verursacht die Einführung einer Steuer nach Zahlstellenprinzip – in Bezug auf Steuersubjekt und -objekt verglichen mit der heutigen Verrechnungssteuer keine grossen Änderungen.

#### c) Erträge aus Beteiligungsrechten

Betreffend Beteiligungsrechte ist einleitend ebenfalls auf die Ausführungen unter Ziffer 2.1.2.1.b) zu verweisen. Da für die Zwecke einer Steuer nach Zahlstellenprinzip die Ansässigkeit des Leistungsschuldners unbeachtlich ist, unterliegen nicht nur Beteiligungserträge inländischer Quelle der Steuer. Vielmehr untersteht jede Ertragsleistung, welche von einer inländischen Zahlstelle vereinnahmt oder an einen inländischen Endbegünstigten weitergeleitet wird, der Steuer nach Zahlstellenprinzip. Darunter können somit auch Beteiligungserträge ausländischer Gesellschaften fallen, die über eine schweizerische Zahlstelle ausgerichtet werden. Somit werden schweizerische Beteiligungspapiere, die bei einer schweizerischen Zahlstelle gehalten werden, gegenüber ausländischen Beteiligungspapieren nicht mehr schlechter gestellt.

# d) Erträge aus kollektiven Kapitalanlagen

Steuerobjekt der Steuer nach Zahlstellenprinzip im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen sind bei ausschüttenden kollektiven Kapitalanlagen die Ertragsausschüttungen und bei Wertzuwachsfonds die entsprechenden Thesaurierungen (Gutschriften zur Wiederanlage). Auch bei kollektiven Kapitalanlagen könnten in allen Fällen aufgelaufene Marchzinsen der Steuer nach Zahlstellenprinzip unterworfen werden (sog. Handwechselbesteuerung). Ferner erfolgt auch hier keine Beschränkung auf von einem Inländer (resp. von einem Ausländer in Verbindung mit einem Inländer) ausgegebene kollektive Kapitalanlagen. Vielmehr werden sämtliche kollektiven Kapitalanlagen, deren Erträge durch eine schweizerische Zahlstelle dem wirtschaftlich Berechtigten gutgeschrieben werden, von der Steuer erfasst.

Hält eine kollektive Kapitalanlage direkten Grundbesitz, stellt sie auch im System der Steuer nach Zahlstellenprinzip ein eigenständiges Steuersubjekt dar, weshalb entsprechende Ertragsausschüttungen über separate Coupons an die Anteilsinhaber ohne Steuerabzug vorgenommen werden können (sog. vorbelastete Erträge).

# e) Kapitalgewinne und -verluste aus beweglichem Vermögen

Kapitalgewinne können – in grundsätzlicher Abweichung zum geltenden Verrechnungssteuergesetz – im System der Steuer nach Zahlstellenprinzip ebenfalls ein Steuerobjekt darstellen. Für die Erhebung der Steuer nach Zahlstellenprinzip muss bei einem Handwechsel, welcher zur Realisation des Kapitalgewinns führt, eine Zahlstelle beteiligt sein. Eine Besteuerung von privaten Kapitalgewinnen hätte konsequenterweise zur Folge, dass auch private Kapitalverluste zum Abzug zuzulassen sind. Hier sind grundsätzlich zwei Varianten denkbar: Entweder werden Kategorien von Steuerobjekten gebildet (sog. Töpfe), wobei Kapitalverluste nur mit Kapitalgewinnen in der entsprechenden Kategorie verrechnet werden können. Als andere Methode wäre eine allgemeine Verrechnung von Kapitalverlusten mit Kapitalgewinnen sämtlicher der Steuer nach Zahlstellenprinzip unterliegender Steuerobjekte möglich.

Eine Unterstellung von Kapitalgewinnen aus beweglichem Vermögen unter die Steuer nach Zahlstellenprinzip ist nur dann sinnvoll, wenn der entsprechende Gewinn – anders als heute im Bereich des privaten Kapitalgewinns – auch im Rahmen der Einkommenssteuer jeweils steuerbar ist (Folge der Sicherungsfunktion der Steuer nach Zahlstellenprinzip zu Gunsten der direkten Steuern).

#### 5.2.1.3 Bail-in Bonds und strukturierte Produkte

# a) Bail-in Bonds

Im Gegensatz zu den Pflichtwandelanleihen und den Anleihen mit Forderungsverzicht kann in den Bedingungen von herkömmlichen Fremdkapitalinstrumenten (Obligationen) vorgese-

hen werden, dass diese Instrumente auf Veranlassung der Aufsichtsbehörde in Eigenkapital gewandelt werden müssen, ohne dass eine bestimmte Eigenkapitalquote (Trigger) unterschritten wird. Dieses Bail-in ist nicht nur auf Obligationen beschränkt, sondern kann auch Kundenguthaben betreffen (Kundeneinlagen mit Einlagesicherung sind ausgenommen).

Bail-in Bonds sind Obligationen (Fremdkapital) mit spezifischen aufsichtsrechtlichen Bedingungen zur Wandlung in Eigenkapital. Die steuerliche Behandlung dieser Finanzinstrumente richtet sich grundsätzlich nach den Regeln der Besteuerung von Obligationen (vgl. Ziffer 5.2.1.2 Bst. a hiervor). Demnach würde jede steuerrechtliche Änderung, die sich auf Obligationen bezieht, auch für Bail-in Bonds gelten.

#### b) Strukturierte Produkte

Definiert werden strukturierte Produkte als von Emittenten (Herausgeber von Wertpapieren) ausgegebene Anlageinstrumente, deren Rückzahlungswert von der Entwicklung eines oder mehrerer Basiswerte abhängt. Als Basiswerte für strukturierte Produkte dienen zum Beispiel Anlagen wie Aktien, Obligationen und Devisen oder Rohstoffe wie Rohöl, Kupfer oder Zucker und Edelmetalle wie Gold, Platin und Silber. Strukturierte Produkte setzen sich typischerweise aus der Kombination einer klassischen Vermögensanlage (beispielsweise einer Obligation) mit einem derivativen Finanzinstrument (Option, Future etc.) zusammen.

Bezüglich den strukturierten Produkten geht die gemischte Arbeitsgruppe davon aus, dass ein Grossteil dieser Produkte, wie schon heute, steuerlich weiterhin wie Obligationen behandelt wird. Demnach würde jede steuerrechtliche Änderung, die sich auf Obligationen bezieht, auch für die strukturierten Produkte gelten.

# 5.2.1.4 Versicherungen und Lotterien

Wie aktuell bereits im Bereich von Kapitalleistungen aus Lebensversicherungen sowie Leibrenten und Pensionen der Fall, könnten Versicherungsleistungen im System einer Steuer nach Zahlstellenprinzip ebenfalls als Steuerobjekte erfasst werden. Auch Einkünfte aus Lotterien könnten Steuerobjekt einer Steuer nach Zahlstellenprinzip sein. Dabei würden dann jeweils auch Leistungen von ausländischen Versicherern und Gewinnausschüttungen ausländischer Veranstalter von Lotterien der Steuer nach Zahlstellenprinzip unterliegen, sofern eine schweizerische Zahlstelle dem wirtschaftlich Berechtigten die entsprechende steuerbare Leistung gutschreibt oder überweist.

# 5.2.2 **Steuersubjekte**

Im System der Steuer nach Zahlstellenprinzip stellen die Zahlstellen die Steuersubjekte dar. Als Zahlstelle gilt dabei jeder Wirtschaftsbeteiligte, der dem wirtschaftlichen Eigentümer (auch als wirtschaftlich Berechtigter bezeichnet) steuerbare Erträge ausrichtet, einzieht und/oder weiterleitet. Als Wirtschaftsbeteiligter gilt jede natürliche oder juristische Person, die in Ausübung ihres selbständig ausgeübten Berufs oder ihres Gewerbes Zahlungen tätigt, die der Steuer nach Zahlstellenprinzip unterliegen.

Insbesondere bei börsenkotierten Gesellschaften werden steuerbare Erträge vom Leistungsschuldner mittels (zumindest einer) Zahlstelle an den Leistungsbegünstigten ausgerichtet. Bei nicht börsenkotierten Gesellschaften qualifiziert typischerweise der Leistungsschuldner selber als Zahlstelle, weil er den wirtschaftlichen Eigentümer direkt, das heisst ohne Einschaltung einer Zahlstelle, die steuerbare Leistung erbringt. Diesfalls ist die Leistungsschuldnerin gleichzeitig auch Zahlstelle.

Auf Grund dieser weiten Definition der Zahlstelle können typischerweise als Steuersubjekt einer Zahlstelle qualifizieren:

- Banken gemäss BankG
- Effektenhändler gemäss BEHG
- Effektenhändler gemäss StG: Dieser Begriff geht analog dem heutigen Recht über denjenigen des BankG hinaus, umfasst er doch insbesondere auch Vermittler von steuerbaren Urkunden sowie nicht dem BankG unterstehende Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften, deren Aktiven nach Massgabe der letzten Bilanz zu mehr als 10 Millionen Franken aus steuerbaren Urkunden bestehen.
- Fondsleitung einer kollektiven Kapitalanlage gemäss KAG

Wer im Rahmen seines privaten Lebensbereichs auf nicht-kommerzieller Basis handelt, ist keine Zahlstelle. Sobald jemand jedoch im Rahmen seiner Geschäftstätigkeit steuerbare Leistungen ausrichtet, einzieht und/oder weiterleitet, ist er grundsätzlich Zahlstelle. Allenfalls könnte in diesem Bereich eine Differenzierung dergestalt vorgenommen werden, dass ausschliesslich wer "regelmässig" Zahlstellenaufgaben übernimmt, auch als Zahlstelle qualifiziert; nicht hingegen derjenige, welcher "gelegentlich" derartige Aufgaben ausübt.

# 5.2.3 Bemessungsgrundlage und Tarife

Im Zusammenhang mit der Bemessungsgrundlage einer Steuer nach Zahlstellenprinzip muss unterschieden werden zwischen Erträgen aus inländischer – d.h. schweizerischer – Quelle und solchen aus ausländischen Quellen.

Bei Erträgen aus inländischer Quelle muss als Bemessungsgrundlage der Brutto-Kapitalertrag gelten. Bei Erträgen aus ausländischer Quelle gilt es zu beachten, dass die Erträge unter Umständen bereits mit einer ausländischen Quellensteuer vorbelastet sein könnten (sog. vorbelastete Erträge). Als Bemessungsgrundlagen der Steuer nach Zahlstellenprinzip bei Erträgen aus ausländischen Quellen können diese entweder berücksichtigt werden (sog. Nettomethode) oder aber ausser Acht gelassen werden (sog. Bruttomethode).

Sind auch Kapitalgewinne Steuerobjekt einer Steuer nach Zahlstellenprinzip, muss konsequenterweise ein allfälliger Kapitalverlust steuerlich berücksichtigt werden. Dabei könnte eine Verrechnung von Kapitalverlusten mit Kapitalgewinnen entweder auf Stufe der Zahlstelle erfolgen oder aber erst im Rahmen der ordentlichen Einkommenssteuerveranlagung. Zudem ist eine Beschränkung der Verlustverrechnung mit jeweils gleichartigen Kapitalgewinnen denkbar oder aber, dass Kapitalverluste generell mit Kapitalgewinnen, welche von der Steuer nach Zahlstellenprinzip erfasst werden, verrechnet werden können.

Wären Kapitalgewinne von einer Steuer nach dem Zahlstellenprinzip mit umfasst, müssen für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage die jeweiligen Gestehungskosten ermittelt werden, was unter Umständen recht schwierig sein kann. Diese Schwierigkeit bestünde sowohl bei inländischen wie insbesondere auch bei ausländischen Steuerobjekten.

# 5.2.4 (Melde-)Verfahren

Bei einer Steuer nach Zahlstellenprinzip ist – wie heute bereits bei der Verrechnungssteuer – ein Meldeverfahren möglich. Das Meldeverfahren bewirkt in diesem Kontext, dass auf der steuerbaren Leistung keine Steuer nach Zahlstellenprinzip im Sinne eines Abzugs erhoben wird, sondern dass die Ausrichtung der steuerbaren Leistung von der Zahlstelle an den wirtschaftlich Berechtigten in Form einer Erklärung (oder eben Meldung) an die zuständige Steuerbehörde vorgenommen wird. Mit dem Meldeverfahren wird eine Verfahrenspflicht begründet und keine Steuerzahlungspflicht.

Auch im Bereich der Steuer nach Zahlstellenprinzip stellt das Meldeverfahren somit eine Verfahrenspflicht dar, welche die Steuerpflicht im Sinne der Vornahme eines Steuerabzugs (und

damit verbunden der Überwälzung auf den Leistungsbegünstigten) und der Ablieferung des entsprechenden Steuerbetrags, ersetzt.

In einem Konzept, das auf dem Zahlstellenprinzip (vs. Schuldnerprinzip) beruht und sich zudem nur auf natürliche Personen und Personengesellschaften bezieht, können die heutigen Verfahren, die schweizerische juristische Personen oder Anleger gemäss Art. 38a VStV als Leistungsempfänger begünstigen, aufgegeben werden. Offen bleibt die Frage, wie natürliche Personen im Rahmen von steuerbaren Leistungen gemäss Art. 24 VStV in Härtefällen und beim Rückkauf eigener Aktien zu behandeln wären. Grundsätzlich könnte hier die Bezahlung einer Steuer nach Zahlstellenprinzip auf den Leistungsempfänger übertragen werden. Dies macht jedoch nur Sinn, wenn die Steuer nach Zahlstellenprinzip als Abgeltungssteuer konzipiert wird. Als Sicherungssteuer müsste demnach ein Meldeverfahren eingeführt werden.

Offen bleibt auch die Frage, wie sich das Zahlstellenprinzip auf ausländische Leistungsempfänger auswirken soll. Grundsätzlich könnte das Meldeverfahren diesbezüglich beibehalten werden. Als inländische Zahlstelle würde demnach jene Zahlstelle gelten, welche die Ausrichtung der Leistung über die Grenze veranlassen will. Dies wird in der Regel, wie beim heute geltenden Meldeverfahren, die schweizerische Tochtergesellschaft sein.

# 5.2.5 Aufgaben einer Zahlstelle

# 5.2.5.1 Pflicht zur Steuererhebung

Die Zahlstelle nimmt für sich oder andere nutzungsberechtigte Personen steuerbare Erträge entgegen und/oder leitet solche an andere Zahlstellen oder nutzungsberechtigte Personen weiter. Unter dem Zahlstellenprinzip obliegt die Steuerpflicht der Zahlstelle, welche die steuerbare Leistung dem Endempfänger, d.h. der wirtschaftlich nutzungsberechtigten Person, überweist. Sie muss dafür besorgt sein, dass die Steuer erhoben und der zuständigen Behörde abgeliefert wird.

# 5.2.5.2 Abklärungspflichten bezüglich der steuerbaren Leistung

Je nach Definition der steuerbaren Leistung, muss die Zahlstelle eine Leistung qualifizieren können, um entscheiden zu können, ob die Leistung der Steuer unterliegt oder nicht. Die Zahlstelle ist dann verpflichtet abzuklären, ob ein steuerbarer Ertrag vorliegt und ob die Steuer erhoben werden muss. Das ist gerechtfertigt, weil das Verfahren zur Erhebung der Steuer nach Zahlstellenprinzip auf dem Selbstveranlagungsprinzip beruht, sodass für den Steuerpflichtigen strengere Pflichten bestehen als bei der Erhebung der Steuer nach dem Schuldnerprinzip. Der Steuerpflichtige, vorliegend die Zahlstelle, ist gehalten, selber zu bestimmen, ob die Steuer erhoben werden muss.

# 5.2.5.3 Abklärungspflichten bezüglich des Empfängers

Eine steuerbare Leistung ist erst zu besteuern, wenn sie von der (letzten) Zahlstelle an die Endempfängerin oder den Endempfänger der Leistung überwiesen wird. Das bedingt, dass die Zahlstelle die Person, an welche die steuerbare Leistung überwiesen wird, kennt. Ist dies nicht der Fall oder bestehen Zweifel, muss die Zahlstelle Abklärungen treffen, um festzustellen, wer der Empfänger der steuerbaren Leistung ist und ob dieser gegebenenfalls der Steuerpflicht bezüglich der Steuer nach Zahlstellenprinzip untersteht.

# 5.2.5.4 Frist zur Weiterleitung der Erträge

Sofern klar ist, ob ein Ertrag besteuert werden muss oder nicht, ist die Zahlstelle verpflichtet, den Ertrag innert einer bestimmten Frist mit oder ohne Steuerabzug weiterzuleiten und die so anfallende Steuer abzuliefern.

# 5.2.5.5 Bescheinigung

Die Zahlstelle erstellt zuhanden der betroffenen Person jährlich sowie bei Auflösung der Beziehung eine Abrechnungs-Bescheinigung über die erhobenen Steuerbeträge.

# 5.2.5.6 Informationspflicht der neuen Zahlstelle

Überträgt die betroffene Person Vermögenswerte von einer Zahlstelle auf ein Konto oder Depot bei einer anderen Zahlstelle, hat die übertragende Zahlstelle der übernehmenden Zahlstelle sämtliche für die Bestimmung der Bemessungsgrundlage relevanten Daten im Zusammenhang mit diesen Vermögenswerten auf Wunsch des Kunden mitzuteilen.

# 5.2.6 **Haftung einer Zahlstelle**

#### 5.2.6.1 Zu Unrecht erhobene Steuer

Unter bestimmten Voraussetzungen ist die Zahlstelle verpflichtet, die Steuer nach Zahlstellenprinzip zu erheben. Erhebt die Zahlstelle die Steuer hingegen zu Unrecht, muss die Steuer zurückbezahlt werden, sobald feststeht, dass sie nicht geschuldet ist.

Die unrechtmässig erhobene Steuer nach Zahlstellenprinzip kann ohne Zinsen zurückerstattet werden, wenn die Zahlstelle ihrer Abklärungspflicht nachgekommen ist. Dies rechtfertigt sich, da die Zahlstelle auf die Mitwirkung der Beteiligten angewiesen ist. Wird diese verweigert, wäre es nicht sachgerecht, die Zahlstelle zu einer Zinszahlung zu verpflichten, obwohl sie ihre Abklärungspflicht erfüllt hat.

#### 5.2.6.2 Zu Unrecht nicht erhobene Steuer

Im Zahlstellensystem ist die Zahlstelle die Steuerpflichtige. Kommt sie ihrer Steuerpflicht nicht nach, hat dies Verzugszinsfolgen und eine Strafverfolgung bleibt vorbehalten.

Für die zuständige Steuerbehörde bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten, die zu Unrecht nicht erhobene Steuer beim Kunden in Rechnung zu stellen (Überwälzungspflicht): Sie kann bei der Zahlstelle die Steuer «ins Hundert» aufrechnen oder die Zahlstelle anweisen, die Steuer nachträglich einzufordern und anschliessend abzuliefern.

# 5.2.6.3 Zu spät abgelieferte Steuer

Wird die Steuer zu spät abgeliefert, ist auf dem Steuerbetrag ein gesetzlicher Verzugszins geschuldet.

# 5.3 Ausgestaltung des Zahlstellenprinzips

# 5.3.1 **Sicherungscharakter**

Bei einer Steuer nach Zahlstellenprinzip mit Sicherungscharakter (auch als Steuer nach Zahlstellenprinzip mit blosser Sicherungsfunktion bezeichnet) werden auf den entsprechenden steuerbaren Leistungen die Einkommens- resp. Gewinnsteuer sowie die Vermögensund ggf. Kapitalsteuer gesichert. Ziel der Sicherung ist zu gewährleisten, dass die betreffenden Einkommens- und Vermögensbestandteile korrekt besteuert werden. Dieser Sicherungszweck ist insbesondere bei natürlichen Personen im Privatvermögen sinnvoll. Im Geschäftsvermögen sind die Steuerpflichtigen aufzeichnungs- oder buchführungspflichtig, weshalb der Sicherungszweck eher im Hintergrund steht. Allerdings ist es für die Zahlstelle kaum möglich, diese Unterscheidung bei natürlichen Personen vorzunehmen, weshalb die Steuer diesfalls allenfalls generell zu entrichten ist. Der Sicherungscharakter einer Steuer nach Zahlstellenprinzip könnte über die inländischen Quellen (status quo der Verrechnungssteuer) hinaus sich auch auf ausländische Quellen erstrecken, sofern die entsprechenden steuerbaren Leistungen bei inländischen Zahlstellen anfallen oder von diesen an den wirtschaftlich Berechtigten weitergeleitet werden. Damit würden Erträge aus schweizerischer (d.h. inländischer) Quelle gegenüber den Erträgen aus ausländischer Quelle nicht mehr benachteiligt.

Bei einer Steuer nach Zahlstellenprinzip mit Sicherungscharakter obliegt es der Zahlstelle abzuklären, ob ihr Kunde tatsächlich der wirtschaftlich Berechtigte der steuerbaren Leistung ist. Insofern erfolgt die Erhebung der Steuer nach Zahlstellenprinzip nicht anonym – wie dies heute bei der Verrechnungssteuer der Fall ist. Im Rückerstattungsverfahren nimmt dann noch die zuständige Steuerbehörde – neben den restlichen Voraussetzung an eine Rückerstattung – eine analoge Prüfung der wirtschaftlichen Berechtigung des Antragsstellers vor (vgl. Ziff. 5.3.3.1 hienach).

# 5.3.2 **Abgeltungscharakter**

Bei einer Steuer nach Zahlstellenprinzip mit Abgeltungscharakter (auch als Abgeltungssteuer bezeichnet) wird das bewegliche Privatvermögen, welches von dieser Steuer erfasst wird, durch eine von den übrigen Einkommens- und Vermögenssteuern separate Abgeltungssteuer definitiv belastet. Diesen Steuerabzug nimmt die Zahlstelle im Zeitpunkt vor, in welchem sie den steuerbaren Ertrag dem wirtschaftlich Berechtigten gutschreibt. Die Abgeltungssteuer geht somit wesentlich weiter als die Zahlstelle mit blossem Sicherungscharakter (vgl. Ziff. 5.3.1 hievor)

Das der Abgeltungssteuer unterliegende Einkommen muss auf Grund der Wirkungsweise dieser Steuer grundsätzlich nicht mehr im Rahmen der Steuererklärung deklariert werden. Die Einkommensbestandteile, welche einer Abgeltungssteuer unterliegen, werden ferner zwangsläufig proportional besteuert, dies im Gegensatz zur progressiv ausgestalteten Einkommens- und Vermögenssteuer. In diesem Zusammenhang wird auch von einem dualen System gesprochen.

Abgeltungssteuermodelle auf Grundlage des dualen Steuersystems stellen eine Alternative zum Veranlagungsmodell dar, wie es in der Schweiz im geltenden Recht vorgesehen ist.

Je nach Ausgestaltung könnten von einer Abgeltungssteuer bloss spezifische Kapitalerträge und ggf. auch Kapitalgewinne erfasst werden. Auch hier könnten wiederum neben inländische auch ausländische Erträge und ggf. Kapitalgewinne mit der Abgeltungssteuer erfasst werden, falls sie bei einer inländischen Zahlstelle anfallen oder von dieser an den wirtschaftlich Berechtigten weitergeleitet werden.

Eine Mischvariante aus dem Veranlagungs- und dem Abgeltungsmodell stellt die Abgeltungssteuer mit Veranlagungsoption dar. Dabei hat der Steuerpflichtige das Recht – nicht jedoch die Pflicht – sich nach dem Veranlagungsmodell besteuern zu lassen. Das mit der

Abgeltungssteuer erfasste Einkommen würde diesfalls zum restlichen steuerbaren Einkommen hinzugerechnet und gesamthaft der progressiven Einkommens- und Vermögenssteuer unterworfen. Der durch die Abgeltungssteuer abgezogene Steuerbetrag wird bei dieser Variante an die ordentlichen Einkommens- und Vermögenssteuern angerechnet; ein allfälliger Überschuss zu Gunsten des Steuerpflichtigen wäre diesem auszubezahlen. Mit einer Veranlagungsoption würde dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besser entsprochen als beim reinen dualen System.

# 5.3.3 Rückerstattung/wirtschaftlich berechtigte Person

Der Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip führt einen neuen Begriff ein, den des wirtschaftlich Berechtigten: er bestimmt den Endempfänger einer Leistung, d.h. alle Personen, welchen die steuerbare Leistung wirtschaftlich zugerechnet werden muss. Dieses Konzept ist bereits in den Wegleitungen der ESTV zum EU-Zinsbesteuerungsabkommen vorgesehen (Steuerrückbehalt und freiwillige Meldung). Der Begriff des wirtschaftlich Berechtigten überschneidet sich mit demjenigen des Nutzungsberechtigen im Sinne des VStG (vgl. Ziff. .2.3).

Im Bereich der Rückerstattung ist zudem zu unterscheiden, ob das Zahlstellenprinzip einen blossen Sicherungscharakter verfolgt (sog. Sicherungssteuer), oder ob sie eine abgeltende Wirkung entfaltet (sog. Abgeltungssteuer).

# 5.3.3.1 Steuer nach Zahlstellenprinzip mit Sicherungscharakter

In einem Zahlstellensystem mit Sicherungscharakter wird die Rückerstattung der Steuer analog zum aktuellen System der Verrechnungssteuer umgesetzt.

# a) In der Schweiz ansässige Personen

In der Schweiz ansässige natürliche Personen sowie juristische Personen mit Sitz im Inland können, sofern sie die verrechnungssteuerbelasteten Erträge sowie die den Erträgen zugrunde liegenden Vermögensbestandteile korrekt deklarieren, eine Rückerstattung beantragen (vgl. Ziff. 2.2.3). Die Schweiz ist, aufgrund ihres Status als Ansässigkeitsstaat sowie unter Bezug auf die abgeschlossenen DBA, welche auf dem OECD-Musterabkommen<sup>15</sup> basieren, auch ermächtigt, Erträge aus ausländischer Quelle zu besteuern.

#### b) Im Ausland ansässige Personen

Für im Ausland ansässige natürliche Personen und juristische Personen ist zwischen Erträgen aus schweizerischer Quelle (i) und Erträgen aus ausländischer Quelle zu unterscheiden (ii).

 Auszahlung von Erträgen aus schweizerischer Quelle an im Ausland ansässige Personen

Gemäss der Ausgestaltung der DBA wird das Recht zur Besteuerung grundsätzlich dem Ansässigkeitsstaat des Empfängers der Erträge zugewiesen. Eine Ausnahme besteht insofern, als die durch die Schweiz abgeschlossenen DBA generell dem Ansässigkeitsstaat des Leis-

<sup>15</sup> Wenn das DBA dem ausländischen Quellenstaat eine teilweise Besteuerung zugesteht, so ist durch die Schweiz eine Steueranrechnung zu gewähren (vgl. Art. 23(A)(2) OECD-MA). Beim System der Steuer nach Zahlstellenprinzip kann die schweizerische Zahlstelle folglich die Steuer, welche durch den ausländischen Staat vereinnahmt wurde und welche diesem verbleibt, verrechnen.

tungserbringers ein limitiertes Besteuerungsrecht betreffend Dividenden (Art. 10 OECD-MA) und Zinsen (Art. 11 OECD-MA) zugestehen<sup>16</sup>. Nach den Bestimmungen der DBA welche auf dem OECD-MA basieren, darf dieser Betrag 15% (Dividenden<sup>17</sup>) bzw. 10% (Zinsen) nicht überschreiten. Unter dieser Bedingung<sup>18</sup> können die Erträge somit (teilweise) in der Schweiz besteuert werden.

Diese im Abkommensrecht vorgesehene Beschränkung ist nur anwendbar, wenn der Empfänger der Erträge auch der effektiv Nutzungsberechtigte ist. Gemäss der jüngsten Rechtsprechung und den Arbeitsergebnissen der OECD bezieht sich dieser Abkommensbegriff, welcher eigenständig zu beurteilen ist, auf die wirtschaftliche Verfügungsgewalt über die erhaltenen Erträge<sup>19</sup>. Diese Voraussetzung kann als nicht erfüllt angesehen werden, wenn eine juristische oder faktische Verflechtung besteht zwischen den Erträgen aus dem Quellenstaat und Beträgen, welche durch den Empfänger an Dritte weitergeleitet werden<sup>20</sup>.

Somit ist, wenn der wahre Begünstigte im Ausland domiziliert ist, eine Steuerrückerstattung denkbar, sofern ein DBA zwischen der Schweiz und dem Ansässigkeitsstaat des wirtschaftlich Berechtigten zur Anwendung kommt, so wie im heute gültigen System der Verrechnungssteuer.

ii. Auszahlung von Erträgen aus ausländischer Quelle an im Ausland ansässige Personen

Gemäss der Regelung in den DBA<sup>21</sup> ist das Einkommen aus ausländischer Quelle, auch wenn dieses durch eine Zahlstelle weitergeleitet wurde, grundsätzlich<sup>22</sup> ausschliesslich im Ansässigkeitsstaat des Empfängers steuerbar. Aufgrund der Regelung im internationalen steuerlichen Recht, ist die Schweiz somit nicht berechtigt diese Einkünfte zu besteuern.

#### 5.3.3.2 Steuer nach Zahlstellenprinzip mit Abgeltungscharakter

Bei einem System der Steuer nach Zahlstellenprinzip mit Abgeltungscharakter braucht es grundsätzlich kein Rückerstattungsverfahren mehr, wenn der wirtschaftlich Berechtigte eine natürliche oder juristische Person mit Ansässigkeit in der Schweiz ist. Der Abzug der Steuer hat somit einen definitiven Charakter.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup>Obwohl mehrere Schweizer DBA auf dem Art. 11 des OECD-MA basieren und somit dem Quellenstaat eine teilweise Besteuerung erlauben, folgt die Schweiz der internationalen Tendenz und unterstützt die ausschliessliche Besteuerung der Zinsen im Ansässigkeitsstaat. Dieses Prinzip wird in mehreren Schweizer DBA angewendet wie auch im Art. 15(2) des Zinsbesteuerungsabkommens.

<sup>17</sup> Bei Erträgen aus qualifizierenden Beteiligungen ist das Anrecht gemäss Art. 10 des OECD-MA auf 5% beschränkt. Bei vielen Schweizer DBA wird jedoch bei qualifizierenden Beteiligungen eine vollständige Besteuerung der Dividenden ausschliesslich dem Ansässigkeitsstaat zugewiesen. Das gleiche gilt auch für den Artikel 15(1) des Zinsbesteuerungsabkommens.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Diese Beschränkungen sind nicht anwendbar wenn die Dividenden und Zinsen in Zusammenhang mit einer schweizerischen Betriebsstätte stehen, vgl. Art. 10(4) und 11(4) OECD-MA.

<sup>19</sup> Robert Danon/Emmanuel Dinh, N 108 ff zu Art. 1 in: Modèle de Convention fiscale OCDE concernant le revenu et la fortune. Commentaire, Danon, Gutmann, Oberson, Pistone (Hrsg.), Basel, 2014

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Gemäss den aktuellen Empfehlungen der OECD fehlt diese Nutzungsberechtigung immer dann, wenn eine Verpflichtung zur Weiterleitung des erzielten Ertrags besteht und diese Verpflichtung mit diesem Ertrag verknüpft ist (« related to the payment received », vgl. OECD revised proposals concerning the meaning of "beneficial owner" in Articles 10, 11 and 12 of the OECD Model Tax Convention, octobre 2012, rev.12.4 ad Art. 10). In der Schweiz folgt das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich einer analogen Argumentation (vgl. BVGer A-6537/2010 vom 7. März 2012), aber hat gleichwohl die Nutzungsberechtigung bei Total Return Swap-Verträgen und entsprechenden Hedging-Transaktionen bejaht (vgl. dazu Robert Danon/Emmanuel Dinh, N 113 et ss ad art. 1 in: Modèle de Convention fiscale OCDE concernant le revenu et la fortune. Commentaire, Danon, Gutmann, Oberson, Pistone (Ed.), Bâle, 2014). Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die ESTV eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht gegen diesen Entscheid des Budnesverwaltungsgerichts eingereicht hat. Die ESTV bemängelt dabei die sehr formelle Auslegung des Bundesverwaltungsgerichts zum Nachteil einer wirtschaftlichen Beurteilung in diesem Fall. Die Argumentation und die gezogene Schlussfolgerung sind somit in Frage zu stellen. Das Bundesgericht wird hier definitiv ein Urteil fällen müssen.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Vgl. Art. 21 (andere Einkünfte) und 7 (Unternehmensgewinne) OECD-MA.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Unter Vorbehalt einer wirtschaftlichen Zugehörigkeit in der Schweiz (Betriebsstätte).

#### 5.3.3.3 Unterscheidung zum Zinsbesteuerungsabkommen

Das Zinsbesteuerungsabkommen sieht auch einen Rückbehalt an der Quelle auf Zinsen vor, welche eine schweizerische Zahlstelle an natürliche Personen mit Ansässigkeit in einem EU-Staat überweist (es besteht die Möglichkeit, diesen Rückbehalt mit einer freiwilligen Meldung der steuerbaren Leistung zu verhindern). Dieser Rückbehalt an der Quelle, welcher auch Zinszahlungen aus ausländischer Quelle betrifft, basiert nicht auf dem Artikel 132 Abs. 2 BV, sondern auf einer internationalen Vereinbarung<sup>23</sup>, welche als Massnahmen den Weg einer Amtshilfe beschreitet. Die Tatsache, dass dieser Rückbehalt Zinszahlungen aus ausländischer Quelle betrifft, verstösst deshalb nicht gegen die Regeln der DBA.

## 5.3.4 Reichweite des Zahlstellenprinzips (Treuhandanlagen und Transparenz bei ausländischen Strukturen)

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe sollte sich v.a. aus Praktikabilitätsgründen die Definition des wirtschaftlich Berechtigten im Schweizer Zahlstellenprinzip an einem einheitlichen Standard orientieren. Aus heutiger Sicht könnte z.B. der EU- oder der FATCA-Standard verwendet werden. Dies ist insbesondere wichtig, wenn im Falle von ausländischen Strukturen (Sitzgesellschaften, Trusts etc.) deren Vermögen direkt dem Eigentümer der Struktur steuerlich zugerechnet wird (sog. look-through-approach).

## 5.4 Vor- und Nachteile des Zahlstellenprinzips im Vergleich zum Schuldnerprinzip

Unabhängig von einem Abgeltungs- oder Sicherungscharakter ergeben sich im Zahlstellenprinzip die folgenden Vor- und Nachteile:

| Vor- und Nachteile bezüglich des Kapitalmarktes   |           |
|---|-----------|
| Vorteile  | Nachteile |
| Es kann zwischen verschiedenen Kategorien von Nutzungsberechtigten differenziert werden; dementsprechend kann auch die Besteuerung differenziert ausgestaltet und im Rahmen des Möglichen auf die Bedürfnisse des Kapitalmarktes ausgerichtet werden (z.B. Befreiung für juristische Personen). | -         |

| Vor- und Nachteile bezüglich des Finanzplatzes   |   |
|--|---|
| Vorteile   | Nachteile   |
| Das Modell des Zahlstellenprinzips hat sich insbesondere im europäischen Ausland sowie in den USA durchgesetzt und wird dem System der Verrechnungssteuer nach reinem Schuldnerprinzip vorgezogen. So haben einzelne EU-Mitgliedstaaten eine Steuer nach Zahlstellenprinzip eingeführt (Österreich und Deutschland), teilweise nur bezüglich Zinsen, teilweise mit Abgeltungswirkung. Mit der Einführung einer nationalen Steuer nach Zahlstellenprinzip würde die | Im Allgemeinen ist das System der Steuer nach Zahlstellenprinzip komplexer als dasjenige der Verrechnungssteuer nach dem Schuldnerprinzip. Bei der Verrechnungssteuer knüpft die Steuerpflicht an das Steuersubjekt (Schuldner der steuerbaren Leistung) an, bei der Steuer nach Zahlstellenprinzip an eine Funktion. Die Funktion ist schwieriger zu definieren als ein Steuersubjekt. |

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Art. 54 und 173 Abs. 2 BV

-

| Schweiz somit eine "EU-kompatible" Steuer nach Zahlstellenprinzip verfügen.                        |  |
|--|--|
| Integrität des Finanzplatzes Schweiz würde durch die umfassende Besteuerung von Erträgen gestärkt. | Soweit Einkünfte aus ausländischen Quellen erzielt und nicht deklariert werden und das Portfolio in der Schweiz gehalten wird, geht bei einer Verlagerung des Portfolios ins Ausland die Wertschöpfung verloren. |
| -  | Die Möglichkeit die Zahlstelle ins Ausland zu verlegen, führt beim Private Banking zu einem Verlust an Wertschöpfung.  |
| -  | Grosse Infrastrukturaufgaben und grosse Abwicklungsrisiken für die Zahlenstellen.  |

| Vor- und Nachteile bezüglich des Werkplatzes   |           |
|--|-----------|
| Vorteile   | Nachteile |
| Positive Wertschöpfung, weil – im Gegensatz zu heute – der Emissionsort keine Rolle mehr spielt. Die Platzierung in der Schweiz wird wieder interessant.                               | -         |
| Die steuerlichen Rahmenbedingungen für die konzerninterne Finanzierung aus der Schweiz kann sich verbessern.   | -         |
| Die Rahmenbedingungen für die konzernexterne Finanzierung können sich bei geeigneter Ausgestaltung der Steuer nach Zahlstellenprinzip ebenfalls verbessern.                            |           |
| Dank der Emission aus der Schweiz heraus können die Kosten vermieden werden, die bei ausländischen Strukturen anfallen. Zudem kann der Anleihenserlös in der Schweiz verwendet werden. | -         |

| Vor- und Nachteile für den Fiskus   |   |
|---|---|
| Vorteile  | Nachteile   |
| Erweiterung der Bemessungsgrundlage bei Titeln, die bei schweizerischen Zahlstellen gehalten werden (ausländische Quellen für Inländer werden neu erfasst) möglich, das führt zu Stärkung des Sicherungszwecks. | Mit der Möglichkeit, die Zahlstelle von der<br>Schweiz ins Ausland zu verlegen, wird das Sys-<br>tem ausgehebelt, d.h. der Steuer kann auf eine<br>relativ einfache Weise ausgewichen werden. |
| Die Steuer nach Zahlstellenprinzip und die Einkommenssteuer können deckungsgleich ausgestaltet werden, wodurch der Sicherungszweck besser erreicht werden kann.   | Mehraufwand für die kantonalen Steuerverwaltungen, da Sicherungscharakter der Verrechnungssteuer wegfällt.  |
| Die Einführung einer Steuer nach Zahlstellen-<br>prinzip führt zum Wegfall des zusätzlichen Steu-<br>errückbehalts USA.   | Eine juristische Person kann als Nutzungsberechtigter vorgeschoben werden und damit die Steuer umgangen werden.   |
| Die Dividend-Stripping-Problematik würde ent-<br>schärft, wenn die Steuer nur noch natürlichen<br>Personen belastet wird. Dasselbe gilt auch für die  | Werden nicht nur die Erträge, sondern zusätzlich auch die Wertschwankungen (Kapitalgewinne- und Verluste) des Vermögens von der Steuer nach Zahlstellenprinzip erfasst, wird das              |

| Short Sale-Problematik.  | System komplex und aufwändig. Besondere EDV-Anpassungskosten entstehen insbesondere bei der Einführung des Systems.                                  |
|--|--|
| Werden nicht nur die Erträge, sondern zusätzlich auch Kapitalgewinne und -verluste von der Steuer nach Zahlstellenprinzip erfasst, entfällt die aufwändige Abgrenzung zwischen steuerbarem Kapitalertrag und dem im privaten Bereich steuerfreien Kapitalgewinn auf beweglichem Vermögen bei der Einkommenssteuer. Je nach Ausgestaltung der Steuer nach Zahlstellenprinzip und wie der Verlust berücksichtigt wird, kann sich wieder ein Zusatzaufwand ergeben. | Die Ungewissheit bezüglich der Auswirkungen auf das Steueraufkommen, welche der Wechsel vom Schuldnerprinzip zum Zahlstellenprinzip mit sich bringt. |
|  |  |

#### 5.5 Zwischenfazit

#### 5.5.1 Chancen aus Sicht des Kapitalmarkts

- 1. Bei den Obligationen und Geldmarktpapieren hat das Zahlstellenprinzip in Bezug auf das Hauptproblem einen positiven Effekt, weil nur jene Leistungsempfänger belastet werden, die man auch belasten will (Differenzierung möglich).
- 2. Bei den kollektiven Kapitalanlagen, die im Inland vertrieben werden, stellt das Zahlstellenprinzip eine Verbesserung dar. Die Marktzutrittsfrage im Ausland hängt jedoch von anderen Faktoren ab und kann mit Massnahmen bei der Verrechnungssteuer nicht verbessert werden.
- 3. Bei Dividenden hat das Zahlstellenprinzip einen positiven Effekt, weil die institutionellen Anleger keine Rückerstattungsanträge mehr stellen müssen.

#### 5.5.2 Chancen und Risiken aus Sicht Finanzplatz Schweiz

- 4. Die Aufhebung der Verrechnungssteuer auf Obligationen und Geldmarktpapieren führt dazu, dass diese wieder vermehrt in der Schweiz ausgegeben werden. Daraus ergibt sich zusätzliches Emissionsgeschäft für die Schweizer Banken.
- 5. Der administrative Aufwand sowie die Abwicklungsrisiken für die Steuererhebung verlagert sich auf die Zahlstelle, was eine Belastung der Zahlstellen in der Schweiz bedeutet.
- 6. Verlagern die Inländer ihre Zahlstelle ins Ausland hat dies einen Rückgang des Geschäfts im Private Banking und dadurch einen Abfluss der Wertschöpfung in der Schweiz zur Folge.

#### 5.5.3 Chancen und Risiken aus Sicht Werkplatz Schweiz

- 1. Die Ausgabe von Obligationen und Geldmarktpapieren kann aus der Schweiz steuerlich attraktiver vorgenommen werden. Damit verbunden sind zusätzliche Wertschöpfung und Arbeitsplätze in der Schweiz.
- Die konzerninterne Finanzierung aus der Schweiz kann steuerlich attraktiver vorgenommen werden. Damit verbunden sind zusätzliche Wertschöpfung und Arbeitsplätze in der Schweiz

3. Die Offshore-Finanzierung bleibt weiterhin möglich.

#### 5.5.4 Chancen und Risiken aus Sicht des Fiskus

Sofern eine ausländische Ertragsquelle bei einer Schweizer Zahlstelle gehalten wird, stellt das Zahlstellenprinzip eine Verbesserung dar, weil damit auch diese Erträge gesichert werden können – unter der Voraussetzung, dass die Ertragsquelle nicht in eine ausländische Zahlstelle verlegt wird. Bezüglich ausländischer Ertragsquellen kann die Steuer nach Zahlstellenprinzip zu einer Verbesserung führen, sie kann aber auch neue Risiken bzw. Schwierigkeiten schaffen.

Die Einführung eines Zahlstellenprinzips kann zu zusätzlichen Unternehmensaktivitäten in der Schweiz führen. Diese Wertschöpfung und die zusätzlichen Arbeitsplätze wiederum können zu einer Erhöhung des Steuersubstrats führen.

## 6 Handlungsoptionen

### 6.1 Sicherungsfunktion versus Abgeltungswirkung

Eine Steuer nach Zahlstellenprinzip kann mit oder ohne Abgeltungswirkung ausgestaltet sein. Ohne Abgeltungswirkung ist die Erhebung der Steuer nach Zahlstellenprinzip (wie heute die Verrechnungssteuer) nicht definitiv und kann grundsätzlich zurückgefordert werden. In der Regel ist diese Rückforderung an die Bedingung geknüpft, dass das besteuerte Einkommen der ordentlichen Besteuerung zugeführt, d.h. in der Steuererklärung deklariert worden ist. Hat die Steuer nach Zahlstellenprinzip Abgeltungswirkung, ist die Steuererhebung durch die Steuer nach Zahlstellenprinzip i.d.R. definitiv, d.h. sie kann nicht mehr zurückgefordert werden, das besteuerte Einkommen muss dann aber auch nicht mehr in der ordentlichen Steuererklärung deklariert werden.

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe stellt sich die Frage, ob die Steuer nach Zahlstellenprinzip Abgeltungswirkung haben soll oder nicht, in erster Linie bei den natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz. Bei dieser Gruppe erfüllt die Verrechnungssteuer im heutigen System eine Sicherungsfunktion sowohl bezüglich der Einkommenssteuer (Deklarationserfordernis für Rückerstattung), als auch bezüglich der Vermögenssteuer (Vermögenswerte, welche die steuerbaren Erträge abwerfen, vom Deklarationserfordernis erfasst). Wird die Steuer nach Zahlstellenprinzip mit Abgeltungswirkung ausgestaltet, so entfällt diese (doppelte) Sicherung, da die Erträge aus dem beweglichen Vermögen nicht mehr in der Steuererklärung deklariert werden müssen. Somit besteht auch kein Anreiz mehr, die Vermögenswerte selbst zu deklarieren und die Erhebung der Vermögenssteuer wird erschwert. Die dadurch entstandenen Steuerausfälle könnten beispielsweise zum Teil mit einer (neuen) Kapitalertragssteuer auf privaten Kapitalgewinnen (heute steuerfrei) kompensiert werden. Dies würde im Ergebnis zu einem umfassenden Umbau des Steuersystems führen, da diesfalls konsequenterweise auch die privaten Kapitalverluste berücksichtigt werden müssten. Diesem massiven Eingriff in das bestehende System stehen insbesondere die Kantone mit Bedenken gegenüber. Im Übrigen stellt sich die Frage, ob sich im Falle einer steuerlichen Berücksichtigung von Kapitalgewinnen und Kapitalverlusten auf beweglichem Kapitalvermögen eine Vermögenssteuer überhaupt noch rechtfertigen lässt. Deren Abschaffung dürfte den fiskalischen Interessen der Kantone zuwider laufen (Höhe und Stabilität des Steueraufkommens, Kontrollfunktion für die Einkommenssteuer, interkantonale Steuerausscheidung).

Bei juristischen Personen erscheint aufgrund der Buchführungspflicht eine zusätzliche Sicherungsfunktion durch eine Steuer nach Zahlstellenprinzip weniger wichtig.

Würde für natürliche Personen mit Wohnsitz in der Schweiz eine Steuer nach Zahlstellenprinzip mit Abgeltungswirkung eingeführt, hätte dies zur Folge, dass ein duales Steuersystem eingeführt würde. Diejenigen Erträge und Vermögen, welche von dieser Steuer erfasst würden, wären durch die natürliche Person im bisherigen Veranlagungsverfahren nicht mehr zu deklarieren.

Für die schweizerischen Zahlstellen bedeutet dies gegenüber einer Steuer nach Zahlstellenprinzip ohne Abgeltungswirkung ein wesentlich erhöhtes Abwicklungsrisiko, so kann beispielsweise eine nicht erhobene Steuer kann später beim Kunden nicht mehr eingefordert werden. Für die kantonalen Steuerverwaltungen kann es einerseits zu einer wesentlichen Entlastung (Kontrolle der Wertschriftenverzeichnisse entfällt) kommen und andererseits fehlen allenfalls Daten zu den Vermögensverhältnissen der natürlichen Personen (Erhebung Vermögenssteuer, Vermögensentwicklung, statistische Daten etc.)

Für den Auftrag dieses Berichts, zu prüfen, mit welchen Massnahmen der Schweizer Kapitalmarkt gestärkt werden könnte, hat die Besteuerung der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz jedoch nur eine geringe Bedeutung. Ferner ist im Bereich von Versicherungsprodukten und Lotteriegewinnen, welche zwar Teil des Kapitalmarktes sind, aber jeweils individualisierte, auf natürliche Personen mit Wohnsitz im Inland zugeschnitte Geschäfte sind, grundsätzlich kein Systemwechsel von der Verrechnungssteuer (Schuldnerprinzip) auf eine Steuer nach Zahlstellenprinzip erforderlich, um den Schweizer Kapitalmarkt zu stärken. Vorbehalten bleiben dabei die Kapitalisationsgeschäfte der Lebensversicherer, die in der Regel – zumindest im Umfang des durch den Kunden dem Versicherer zur Verfügung gestellten Kapitals – für steuerliche Zwecke als Obligationen betrachtet werden. Für diese Produkte würde eine Änderung der steuerlichen Behandlung der Obligationen dieselben Folgen wie bei den Obligationen haben.

Aus den erwähnten Gründen hat die gemischte Arbeitsgruppe die Thematik der Abgeltungswirkung nicht weiter verfolgt.

Es ist jedoch zu erwähnen, dass es auch durchaus Gründe gibt, die für eine Abgeltungswirkung sprechen. Soll dem Bankkundengeheimnis im Inland möglichst uneingeschränkt Nachachtung verschafft werden, so ist die Abgeltungswirkung für die Bankkunden bzw. Steuerpflichtigen ein Vorteil. Sie müssen dem Fiskus weder die Erträge noch die Vermögenswerte, welche diese Erträge abwerfen, offenlegen. Die Besteuerung erfolgt anonym. Bei einer Meldung hat der Fiskus Kenntnis von diesen Vermögenswerten. Auch für den Fiskus können sich Vorteile ergeben: so vereinnahmt er mit der Abgeltungswirkung Steuern (im Gegensatz zur Meldung, wo kein Geld fliesst) ohne, dass der Pflichtige tätig werden muss. Weiter stellt sich die Problematik der ungerechtfertigten Rückerstattung im System der Abgeltungswirkung nicht.

## 6.2 Die vier möglichen Wirkungsbereiche

Um das Ziel, den Schweizer Kapitalmarkt zu stärken, zu erreichen, gibt es nach Ansicht der Arbeitsgruppe vier Wirkungsbereiche, in welchen Massnahmen umgesetzt werden können, um das anvisierte Ziel vollständig oder teilweise zu erreichen. Es handelt sich bei diesen Wirkungsbereichen erstens um das Steuersystem selber, zweitens um die Differenzierung der Steuerfolgen, abhängig von der Person des wirtschaftlich Berechtigten, drittens um die Art der Steuerentrichtung, d.h. ob eine effektive Entrichtung erfolgt oder ob diese substituiert werden kann, und viertens um die Verhinderung der Abwanderung des zu fördernden Marktes ins Ausland.

Für jeden der vier Wirkungsbereiche hat die Arbeitsgruppe nachstehend verschiedene Massnahmen erarbeitet und diese dahingehend überprüft, wie sie sich zum anvisierten Ziel verhalten können.

#### 6.2.1 Genereller versus partieller Systemwechsel

Ein Systemwechsel kann entweder generell, d.h. für sämtliche Vermögenserträge vollzogen werden, oder er kann nur partiell, d.h. für bestimmte Vermögenserträge erfolgen. Nach Ansicht der Arbeitsgruppe wäre ein partieller Systemwechsel beschränkt auf das Fremdkapital und die kollektiven Kapitalanlagen oder beschränkt nur auf das Fremdkapital sachgerecht.

Das Ziel der Stärkung des Schweizer Kapitalmarkts könnte bereits mit einem minimalen partiellen Systemwechsel, der sich auf das Fremdkapital, d.h. Obligationen und Geldmarktpapiere beschränkt, zumindest teilweise erreicht werden: Würden die Erträge von Obligationen und Geldmarktpapieren nicht mehr mit einer anonym zu erhebenden Verrechnungssteuer belastet, sondern mit einer Steuer nach Zahlstellenprinzip, die abhängig vom Empfänger des Ertrags erhoben werden kann oder nicht, hätte dies zur Folge, dass auch ausländische Investoren – sofern sie von einer Steuer nach Zahlstellenprinzip ausgenommen würden – wieder in Obligationen investieren würden, welche in der Schweiz ausgegeben werden.

Die Beschränkung auf das Fremdkapital ist deshalb bereits zielführend, weil im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen nicht nur fiskalische, sondern insbesondere auch regulatorische Gründe verhindern, dass die Emission in der Schweiz stattfindet. Daher würde ein Systemwechsel bei den kollektiven Kapitalanlagen nicht – wie bei den Obligationen und Geldmarktpapieren – zwingend zu einer steigenden Emissionstätigkeit in der Schweiz führen. Dennoch ist anzunehmen, dass sich die Beseitigung eines steuerlichen Hindernisses sicher nicht negativ auf die Emissionstätigkeit von kollektiven Kapitalanlagen in der Schweiz auswirken würde.

Bezüglich der inländischen Beteiligungsrechte drängt sich für die Stärkung des Kapitalmarkts kein Systemwechsel auf. Aus den in Ziffer 4.2.1.2 hievor aufgeführten Gründen wird der Kapitalmarkt für Beteiligungsrechte von der Verrechnungssteuer weniger stark beeinträchtigt als der Kapitalmarkt für Obligationen und Geldmarktpapiere. Zudem kann, anders etwa als bei der Beschaffung von Fremdkapital, auch kein Auslandgeschäft in die Schweiz zurückgenommen werden. Ein Systemwechsel bei den Beteiligungsrechten würde mithin nicht dazu führen, dass der Schweizer Kapitalmarkt wesentlich gestärkt würde. Ferner kann aus Sicht des Fiskus nicht vernachlässigt werden, dass ein Systemwechsel bei inländischen Beteiligungsrechten mit dem Risiko verbunden wäre, dass Inländer ihr Depot im Ausland einrichten können und diese dann – je nach Ausgestaltung der Steuer nach Zahlstellenprinzip – von der Steuer ausgenommen würden, obwohl sie dieser als inländische Ertragsempfänger unterliegen würden. Aus diesen Gründen sieht die Arbeitsgruppe bezüglich inländischer Beteiligungsrechten keinen Handlungsbedarf.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ein partieller Systemwechsel zu Ungleichbehandlungen der selben Quellen führen kann: Werden nur die Erträge aus direkt gehaltenen Obligationen und Geldmarktpapieren der Steuer nach Zahlstellenprinzip unterstellt und alle übrigen Erträge weiterhin mit der Verrechnungssteuer belastet, hat dies zur Folge, dass Erträge aus indirekt gehaltenen Obligationen, z.B. über Anteile an kollektiven Kapitalanlagen, einer anderen Besteuerung unterliegen, als Erträge direkt gehaltener Obligationen.

#### 6.2.2 Differenzierung der Steuerfolgen abhängig von der Person des wirtschaftlich Berechtigten

Der Wechsel zum Zahlstellenprinzip ermöglicht es, je nach Person des wirtschaftlich Berechtigten unterschiedliche Steuerfolgen vorzusehen. Im Gegensatz zum Schuldner ist die Zahlstelle in der Lage, die wirtschaftlich berechtigten Person zu identifizieren. Beim Entscheid, wie eine solche Differenzierung auszugestalten ist, ist auf die Ziele zurückzugreifen, die mit der Verrechnungssteuer verfolgt werden:

• Sicherungszweck (Sicherung der direkten Steuern) im Inland;

 Fiskalzweck (inländischer Defraudant und im ausländischen Verhältnis als Residualsteuer).

Aus dem Sicherungszweck ergibt sich das Bedürfnis, die Verrechnungssteuer zu erheben, wenn es sich beim wirtschaftlich Berechtigten um eine natürliche Person mit Wohnsitz im Inland handelt. Der Steuersatz von 35% erscheint zu diesem Zweck angemessen. Bei juristischen Personen rückt der Sicherungszweck demgegenüber in den Hintergrund, weil diese Personen handelsrechtlich verpflichtet sind, Erträge ordnungsgemäss zu verbuchen und eine entsprechende Widerhandlung einen Steuerbetrug darstellt.

Aus dem Fiskalzweck lässt sich Folgendes ableiten:

- Mit Blick auf die Bekämpfung der Steuervermeidung und -hinterziehung ist die Steuer auch dann zu erheben, wenn die inländische natürliche Person ein Vehikel – wie eine Sitzgesellschaft – dazwischenschaltet. Auch hier hat der Steuersatz 35% zu betragen.
- In Fällen, in denen die wirtschaftlich berechtigte Person im Ausland ansässig ist und ein Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und dem Ansässigkeitsstaat besteht, ist die Steuer insoweit zu erheben, als das Abkommen der Schweiz ein Besteuerungsrecht einräumt (Residualsteuer). Diese Residualsteuer wird im Wohnsitzstaat angerechnet. Würde die Schweiz auf die Erhebung dieser Residualsteuer verzichten, ergäbe sich eine entsprechend höhere Besteuerung im Wohnsitzstaat. Die Steuererhebung durch die Schweiz stellt in diesen Fällen daher auch aus Sicht des Kapitalmarkts keinen Nachteil dar.
- Somit verbleiben die Fälle, in denen die wirtschaftlich berechtigte Person ihren Wohnsitz bzw. Sitz in einem Staat hat, mit dem die Schweiz kein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen hat. Mangels Staatsvertrag ist die Schweiz in diesen Fällen berechtigt, ihr autonomes nationales Recht anzuwenden. Insofern würde daher der Erhebung der Verrechnungssteuer (in voller Höhe) nichts entgegenstehen. Aus Sicht des Kapitalmarkts könnte eine solche Konzeption indes gewichtige Nachteile zeitigen. Dies trifft insbesondere zu, wenn es sich beim Anleger um eine kollektive Kapitalanlage handelt.

#### 6.2.3 Meldung anstelle Steuererhebung

Im geltenden Recht der Verrechnungssteuer stellt die Erhebung der Steuer den Regelfall dar. Von diesem Grundsatz gibt es indes gewichtige Ausnahmen:

- Im Bereich der Beteiligungserträge hat die steuerpflichtige Person, beispielsweise ein Unternehmen, das eine Dividende ausrichtet, in bestimmten Konstellationen die Möglichkeit, statt der Steuererhebung eine Meldung an die Steuerbehörden zu erstatten. Die Meldung gilt dabei als Erfüllung der Steuerpflicht und tritt an die Stelle der Steuererhebung. Dieses Verfahren gelangt insbesondere in Konzernverhältnissen zur Anwendung.
- Bei steuerpflichtigen Versicherungsleistungen stellt die Meldung an die Steuerbehörden den Regelfall dar. Die steuerpflichtige Person, d.h. die Versicherungsgesellschaft, hat die Steuer nur dann zu erheben, wenn der Leistungsempfänger dies verlangt, was in der Praxis höchst selten der Fall ist.

Ausserhalb dieser abschliessend definierten Konstellationen ist die Verrechnungssteuer in allen Fällen zu erheben, d.h. insbesondere bei sämtlichen Arten von Zinszahlungen sowie bei Portfoliodividenden. Meldungen wären in diesen Bereichen schon deshalb nicht möglich, weil im geltenden Schuldnerprinzip die steuerpflichtige Person den Leistungsempfänger in vielen Konstellationen nicht identifizieren kann (z.B. kann das Unternehmen, das einen Zins auf einer Obligation ausbezahlt, nicht wissen, wer den Titel hält).

Im Zahlstellenprinzip kennt die steuerpflichtige Person, die Zahlstelle, den Leistungsempfänger. Anders als im geltenden Recht wäre es daher grundsätzlich in allen Fällen möglich (aber nicht zwingend), eine Meldung an die Steuerbehörden anstelle der Steuererhebung vorzusehen. Vor diesem Hintergrund ergeben sich in einem Zahlstellenprinzip drei mögliche Ausgestaltungsvarianten:

- Pflicht zur Steuererhebung
- Pflicht zur Meldung an die Steuerbehörden
- Wahlrecht des Leistungsempfängers

Der Entscheid zwischen Steuererhebung und Meldung ist dabei zum einen für den Grad der Zielerreichung der Stärkung des Kapitalmarkts relevant. Ferner ergeben sich Auswirkungen hinsichtlich administrativem Aufwand und Abwicklungsrisiken. Schliesslich gilt es nach Auffassung der Arbeitsgruppe in Bezug auf Meldungen der schweizerischen Rechtstradition Rechnung zu tragen.

#### 6.2.3.1 Stärkung des Kapitalmarkts

Mit Blick auf die Zielsetzung, den Kapitalmarkt Schweiz zu stärken, ergibt sich Folgendes:

- Die für den Kapitalmarkt wichtigste Anlegergruppe sind institutionelle Investoren, verstanden in einem weiten Sinn, wie namentlich in- und ausländische Vorsorgeeinrichtungen, Versicherungen, kollektive Kapitalanlagen oder Publikumsgesellschaften.
- Diese Anleger (sofern Inländer) ziehen eine Meldung an die Steuerbehörden stets der Steuererhebung vor. Quellensteuern sind für sie mit administrativem Aufwand und einem Liquiditätsverlust verbunden. Unter Umständen stellt die Steuer für sie darüber hinaus eine definitive Belastung dar, welche ihre Rendite schmälert.
- Eine Meldung an die Schweizerische Steuerbehörde ist für diese Investoren (sofern Inländer) kein Grund, einen Titel nicht zu erwerben, jedenfalls sofern diese Investoren ihren Sitz in der Schweiz haben.

Aus Sicht privater Anleger beurteilt die Arbeitsgruppe die Lage wie folgt:

- Für Privatpersonen ist eine Meldung an die Steuerbehörden grundsätzlich ebenfalls attraktiver als der Abzug einer Steuer. Im geltenden Recht erleiden die Steuerpflichtigen einen Abzug der Verrechnungssteuer. Diese erhalten sie erst zurück, wenn sie die betreffenden Erträge in ihrer Steuererklärung deklarieren, d.h. mit beträchtlicher zeitlicher Verzögerung. In Bezug auf diese Einkünfte und Vermögenswerte besteht angesichts der Deklaration in der Steuererklärung auch kein Schutz der finanziellen Privatsphäre gegenüber dem Fiskus.
- Anders sieht die Situation für steuerunehrliche Personen aus. Für sie ist ein (anonymer) Steuerabzug stets besser als eine Meldung an die Steuerbehörden, da andernfalls das Delikt mutmasslich von den Behörden aufgedeckt wird.

#### 6.2.3.2 Administrativer Aufwand und Abwicklungsrisiken

- Ob eine Meldung an die Steuerbehörden für die Zahlstelle aufwändiger ist als die Steuererhebung, hängt davon ab, wie die Meldung ausgestaltet ist, d.h. welche Informationen übermittelt werden müssen.
- Die Abwicklungs- und Haftungsrisiken für die Zahlstellen sind in einem Meldesystem geringer als im Falle der Steuererhebung.

- Bei einem Meldesystem entfällt das Rückerstattungsverfahren, woraus sich eine erhebliche Entlastung der Steuerbehörden ergibt. Anderseits müssen diese neu die Meldungen auswerten.
- Ein Meldesystem würde in der Einführungsphase einen erhöhten Aufwand für die Steuerbehörden mit sich bringen.
- Das Wahlrecht des Leistungsempfängers stellt für die Zahlstellen und die Steuerbehörden die administrativ aufwändigste Variante dar. Hierbei müssen zwei parallele Systeme gepflegt werden.

#### 6.2.3.3 Rechtstradition der Schweiz

Im Bereich von Vermögenswerten, die bei Banken gehalten werden, wird in der Schweizerischen Rechtstradition der Schutz der finanziellen Privatsphäre hochgehalten. Die Schweiz hat daher beispielsweise im Rahmen des Zinsbesteuerungsabkommens mit der EU das System des Steuerrückbehalts vorgezogen und mit interessierten Staaten internationale Quellensteuerabkommen abgeschlossen bzw. verhandelt. All diese Abkommen beinhalten indes jeweils das Recht des Leistungsempfängers, anstelle der Steuererhebung eine Meldung an die Steuerbehörden ihres Wohnsitzstaates zu verlangen.

#### 6.2.3.4 Würdigung

Im Interesse einer grösstmöglichen Attraktivität des Schweizerischen Kapitalmarkts sollte eine Verrechnungssteuer, die dem Zahlstellenprinzip folgt, zumindest die Möglichkeit einer freiwilligen Meldung vorsehen. Damit wird die Attraktivität für institutionelle Anleger im weiteren Sinne und damit für die wichtigste Anlegergruppe erhöht.

Auch für private Anleger stellt die Meldung an die Steuerbehörde grundsätzlich die attraktivere Variante als die Steuererhebung dar. Damit würde der Anreiz für diese Personen reduziert, ihr Depot zu einer ausländischen Zahlstelle zu verlagern, um dem Verrechnungssteuerabzug zu entgehen.

Mit Blick auf die Rechtstradition der Schweiz dürfte ein Wahlrecht der steuerpflichtigen Person im Vordergrund stehen, bei der sie zwischen Steuererhebung und Meldung wählen kann. Dies würde allerdings den administrativen Aufwand für Steuerpflichtige und Steuerverwaltungen maximieren, da zwei parallele Systeme gepflegt werden müssen.

#### 6.2.4 Problematik der Verlegung der Zahlstelle ins Ausland

Die Einführung einer Steuer nach Zahlstellenprinzip ist nur dann sinnvoll, wenn die Steuererhebung und folglich die Sicherung des entsprechenden Steuersubstrates im Inland auch tatsächlich gewährleistet ist. Dies ist dann der Fall, wenn der Empfänger der steuerbaren Leistungen keine Möglichkeit hat, sich der Steuer durch Verlagerung der massgeblichen Zahlstelle ausserhalb des Anwendungsbereichs der Steuer zu entziehen. Die Hauptschwäche einer Steuer nach Zahlstellenprinzip besteht nämlich darin, dass die subjektive Steuerpflicht nicht wie beim Schuldnerprinzip an eine Eigenschaft, sondern an eine Funktion (Ertrags-Gutschrift, Ertrags-Auszahlung oder Depotführung) anknüpft.

Bei einer Anknüpfung an die Ertrags-Gutschrift kann die Steuer dadurch umgangen werden, indem die Ertrags-Gutschrift über eine ausländische Zahlstelle in einem Land ohne Steuer nach Zahlstellenprinzip erfolgt. Mithin bleibt noch die Anknüpfung an die Depotstruktur bzw. Vermögensverwaltung als praktikable Zahlstellenbestimmung. Dennoch lässt sich auch bei einer solchen Definition nicht vermeiden, dass die Depotführung bzw. Vermögensverwaltung auf eine Zahlstelle transferiert wird, welche ausserhalb des geographischen Anwendungsbe-

reichs einer Steuer nach Zahlstellenprinzip liegt mit der Folge, dass die steuerliche Anknüpfung entfällt.<sup>24</sup> Eine Steuer nach Zahlstellenprinzip kann somit – und dies gilt unabhängig von der Definition der Zahlstelle – nur ohne Umgehungsmöglichkeiten funktionieren, wenn keine Alternativen zur Verlagerung der Zahlstelle (konkret: der die Zahlstellenqualität begründenden Funktionen) bestehen. Eine Steuer nach Zahlstellenprinzip ist somit faktisch nur effektiv, wenn weltweit ein griffiges System der Steuer nach Zahlstellenprinzip eingeführt wird.

Diese allgemeine, systemimmanente Schwäche des Zahlstellenprinzips besteht im Übrigen unabhängig davon, ob eine Steuer nach Zahlstellenprinzip mit Sicherungsfunktion oder ein Meldeverfahren nach dem Zahlstellenprinzip eingeführt wird.

Da die Implementierung eines weltweiten Systems auf der Basis des Zahlstellenprinzips illusorisch erscheint, verbleiben für die Besicherung des inländischen Steuersubstrates bloss zwei Möglichkeiten:

- a) Steuererhebung auf allen oder auf bestimmten (nach dem Verfahren der Domizilerklärung) Zahlungen ins Ausland
- b) Stärkung der staatsvertraglichen Instrumente: Reziprozität beim Zinsbesteuerungsabkommen und bei den Abgeltungssteuerabkommen sowie Amtshilfe ohne Selbstbeschränkung mit Ausbau des DBA- und TIEA-Netzes.

#### 6.3 Artikel 14a Absatz 3 VStV

Der Artikel 14a Absatz 3 VStV legt fest, dass wenn ein schweizerischer Konzern eine Mittelaufnahme einer Tochtergesellschaft im Ausland garantiert, die konzerninterne Mittelaufnahme (z.B. Darlehen von Tochter an Mutter) nicht generell von der Verrechnungssteuer befreit ist.

Emittiert eine inländische Gesellschaft eine Anleihe, ist auf den zu bezahlenden Zinsen die Verrechnungssteuer in Abzug zu bringen. Um diese Verrechnungssteuerbelastung zu umgehen, emittieren viele inländische Konzerne ihre Anleihen über eine ausländische Tochtergesellschaft. Dabei wird vielfach durch die inländische Gesellschaft eine Garantie (Solidarbürgschaft) zugunsten der Gläubiger der Anleihe abgegeben, weil die Gläubiger eigentlich nur der Konzernobergesellschaft die Mittel zur Verfügung stellen (Substanzfrage der Tochtergesellschaft, Rating etc.). Solange die Mittel aus der Darlehensaufnahme nicht direkt oder indirekt zurück in die Schweiz fliessen, wird die Anleihe jedoch nicht der schweizerischen Gesellschaft zugerechnet. Fliessen Mittel aus dieser Anleihe jedoch direkt oder indirekt in die Schweiz zurück, wird die Anleihe der schweizerischen Gesellschaft zugerechnet und in der Folge müssen die ausbezahlten Zinsen mit der Verrechnungssteuer belastet werden.

Grundsätzlich sind Darlehen und Konti innerhalb des Konzerns keine Kundenguthaben im Sinne des Verrechnungssteuergesetzes. Auf den im Konzern bezahlten Zinsen ist deshalb grundsätzlich keine Verrechnungssteuer geschuldet. Artikel 14a Absatz 3 VStV will in diesem Zusammenhang i.S. einer Gleichbehandlung verhindern, dass Mittel aus garantierten Mittelaufnahmen auf dem Umweg über Konzernguthaben in die Schweiz gelangen können.

Würde dieser Artikel gestrichen, führte dies dazu, dass die Förderung des inländischen Kapitalmarktes gefährdet würde, weil es den inländischen Konzernen ohne Weiteres möglich wäre, weiterhin ihre Anleihen im Ausland zu begeben. Ohne Einführung einer Steuer nach Zahlstellenprinzip würde die heutige Verrechnungssteuer stark ausgehöhlt.

-

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Da die Verlagerung des Depots ins Ausland jedoch einerseits aufwändiger ist als das Einrichten eines ausländischen Kontos und andererseits auch mit einigen Risiken verbunden ist, wenn das Depot in ein Land verschoben wird, dass zwar keine Steuer nach Zahlstellenprinzip hat, jedoch anderweitig instabil ist, kann davon ausgegangen werden, dass die Anknüpfung für die Zahlstellendefinition an die Depotstruktur dem Anliegen der Steuer nach Zahlstellenprinzip eher Rechnung trägt, als die Anknüpfung an die Gutschrift und, oder Auszahlung.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass anlässlich des Hearings die Vertreter des Werkplatzes die Meinung vertreten haben, die Abschaffung von Artikel 14a Absatz 3 VStV sei als Massnahme, um den Kapitalmarkt zu stärken, zeitlich vorzuziehen. Diese Auffassung teilt die gemischte Arbeitsgruppe jedoch nicht. Ihrer Ansicht nach ist die Aufhebung von Artikel 14a Absatz 3 VStV nur dann eine Option, wenn diese nicht eine isolierte Massnahme darstellt.

Würde der Artikel 14 Absatz 3 VStV vorzeitig aufgehoben, könnten Mittel aus der durch die Schweizer Gesellschaft garantierten Mittelaufnahme via die konzerninterne Finanzierung in der Schweiz verwendet werden. Dies hätte zur Folge, dass die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer auf den Zinsen von inländischen Anleihen verloren ginge. Die Umgehung wäre zu einfach.

#### 7 Reformvarianten

### 7.1 Allgemeines

Gestützt auf die in Ziffer 6 hievor gewonnenen Erkenntnisse hat die Arbeitsgruppe vier Reformvarianten erarbeitet, welche nachstehend dargelegt werden. Alle Reformvarianten erreichen grundsätzlich das Ziel, den Schweizer Kapitalmarkt zu stärken, wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen.

Der Bundesrat hat am 9. Oktober 2013 das Verhandlungsmandat erteilt, mit der EU ein neues Zinsbesteuerungsabkommen auszuhandeln. Gemäss EU-Kommission soll der Anwendungsbereich der Richtlinie über die Zinsen auf andere Erträge ausgeweitet werden (Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/48/EG im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen [KOM [2008] 727 endgültig]). In diesem Zusammenhang wirft ein Teil der Arbeitsgruppe die Frage auf, ob die Schweiz nicht aktiv von der EU (und weiteren, von der EU in die Richtlinie eingebundenen bedeutenden Finanzplätzen) die Unterstellung nicht nur der Zinsen, sondern auch weiterer Erträge (im Richtlinienentwurf werden gewisse Fondserträge, Versicherungsprodukte, aber weitergehend auch Dividenden und Kapitalgewinne erwähnt) verlangen soll. Dies drängt sich deshalb auf, weil - wie bereits erwähnt (vgl. Ziff. 2.1.6.2) – die Erhebung der Einkommenssteuer auf ausländischen Kapitalerträgen bei den Schweizer Steuerpflichtigen derzeit nicht sichergestellt ist. Für Schweizer Defraudanten besteht mithin geradezu ein Anreiz, in ausländischen Kapitalmärkten bzw. ausländische Produkte zu investieren. Dem könnte entgegen gewirkt werden, wenn die Schweiz die internationale Zusammenarbeit in Steuersachen nicht nur als "Einbahnstrasse" betrachten, sondern den zunehmenden Informationsaustausch auch zur konsequenten Durchsetzung des internen Rechts nutzen würde. Nachfolgend ist auf diesen, von der Schweiz nur bedingt lenkbaren internationalen Aspekt nicht weiter einzugehen, sondern es wird auf die landesinternen Handlungsoptionen fokussiert.

# 7.2 Übersicht über die von den Reformvarianten erfassten Erträge

Eine detaillierte Übersicht über die von den einzelnen Reformvarianten erfassten Erträge finden sich in den Tabellen "Übersicht über die von der Steuer nach Zahlstellenprinzip erfassten Erträge" im Anhang 1.

#### 7.3 Reformvariante 1

Eine Option, um den Schweizer Kapitalmarkt zu stärken, ist grundsätzlich die ersatzlose Aufhebung der Verrechnungssteuer auf Zinserträgen aus Obligationen einschliesslich Geld-

marktpapieren, Pflichtwandelanleihen und Anleihen mit Forderungsverzicht sowie auf der separat ausgewiesenen Zinskomponente aus der Ausschüttung oder Thesaurierung von kollektiven Kapitalanlagen (vgl. Anhang). Bei den anderen Steuerobjekten bleibt es beim Schuldnerprinzip.

Die Vorteile dieser Reformvariante bestehen – neben der Stärkung des Kapitalmarktes – darin, dass keine Zahlstellen definiert werden müssten und die potentiellen Zahlstellen, mangels Steuererhebung, keinen administrativen Aufwand für die Steuererhebung zu übernehmen hätten.

Die Nachteile dieser Reformvariante bestehen darin, dass die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer verloren geht. Insbesondere ist mit Mindereinnahmen bei den direkten Steuern zu rechnen. Es sind auch Mindereinnahmen bei der Verrechnungssteuer selber zu erwarten, da heute nicht sämtliche durch die ESTV vereinnahmten Verrechnungssteuerbeträge vollumfänglich zurückerstattet werden (Antragssteller aus Nicht-DBA-Ländern, nicht rückerstattungsfähige Sockelsteuern mit DBA-Ländern). Da die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer nicht mehr bestehen würde, wird auch die Steuergerechtigkeit faktisch verletzt.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe vertreten bezüglich der Tauglichkeit dieser Option unterschiedliche Ansichten. Die Arbeitsgruppe ist jedoch der Ansicht, dass die Nachteile dieser Option die Vorteile deutlich überwiegen.

### 7.4 Vorbemerkungen für die Reformvarianten 2 – 4:

#### 7.4.1 Allgemeines

Nachfolgende Ausführungen gelten in allgemeiner Weise für die Reformvarianten 2 bis 4. Zur besseren Übersicht sind sie deshalb der Umschreibung der einzelnen Reformvarianten in Ziff. 7.5 ff. hienach vorangestellt, und die Themen werden unter den einzelnen Reformvarianten nicht erneut aufgegriffen.

#### 7.4.2 Im Inland ansässige Personen

Bei im Inland Ansässigen beschränkt sich die Steuer nach dem Zahlstellenprinzip auf die natürlichen Personen.

Liegt eine Schweizer Zahlstelle vor, dehnt sich das Steuerobjekt über die von der jeweiligen Reformvariante erfassten Erträge (bei Reformvariante 2 z.B. die Zinserträge) aus inländischer Quelle hinaus auch auf jene aus ausländischer Quelle aus, wobei eine allfällige ausländische Quellensteuer jeweils an die Verrechnungssteuer angerechnet wird.

#### 7.4.3 **Im Ausland ansässige Personen**

Bei den im Ausland ansässigen Personen sind grundsätzlich drei verschiedene Sachverhalte zu unterscheiden:

- Die natürliche oder juristische Person ist in einem Land ansässig, mit dem die Schweiz ein DBA abgeschlossen hat.
- Die natürliche oder juristische Person ist in einem Land ansässig, mit dem die Schweiz kein DBA abgeschlossen hat.
- Die natürliche Person ist im EU-Raum ansässig.

Können die im Ausland ansässigen Personen ein DBA beanspruchen, wird auf vom Systemwechsel betroffenen inländischen Erträgen anstelle der heutigen Verrechnungssteuer nur

mehr die im jeweiligen DBA vorgesehene Residualsteuer erhoben (je nach Land und Ertragsart i.d.R. 0% bis 15%<sup>25</sup>).

Im Gegensatz zum Schuldnerprinzip würde das Zahlstellenprinzip an sich eine Differenzierung des Steuersatzes aufgrund der Identifikation des Gläubigers erlauben. Die Arbeitsgruppe ist aber der Ansicht, dass die im Ausland ansässigen natürlichen und juristischen Personen, die kein DBA beanspruchen können, die Erträge gekürzt um einen Steuersatz von 35% erhalten sollen (Kapitalertragssteuerfunktion; betreffend kollektive Kapitalanlagen vgl. Ziff. 7.4.4).

Handelt es sich bei der im Ausland ansässigen Person um eine natürliche Person mit Ansässigkeit im EU-Raum, untersteht sie dem Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Das Zinsbesteuerungsabkommen regelt die Besteuerung von Zinsen auf Fremdkapital und auf Kundenguthaben. <sup>26</sup> In diesem Fall wird die Residualsteuer an den Steuerrückbehalt in Höhe von 35% angerechnet. Kommt hingegen das Meldeverfahren zur Anwendung, so wird die Residualsteuer erhoben. <sup>27</sup>

#### 7.4.4 Hinweise zu kollektiven Kapitalanlagen

Die für den Kapitalmarkt wichtigste Anlegergruppe sind institutionelle Investoren, worunter auch kollektive Kapitalanlagen fallen.

Bei der grenzüberschreibenden indirekten Anlage über eine (aus schweizerischer Sicht) ausländische kollektive Kapitalanlage wird für steuerliche Zwecke in aller Regel eine transparente Betrachtungsweise angewandt. Damit wird die ausländische kollektive Kapitalanlage ausgeblendet und für steuerliche Zwecke eine direkte Anlage des Anteilsinhabers angenommen. Aus diesem Grunde ist auch bei Anlagen, die vorliegend einer Steuer nach dem Zahlstellenprinzip unterliegen, grundsätzlich nicht die Fondsleitung der ausländischen kollektiven Kapitalanlage als wirtschaftlich berechtigte Person ihrer Anlagen zu betrachten, sondern vielmehr der jeweilige Anteilsinhaber<sup>28</sup>. Dieses System der Transparenz wird nicht zuletzt auch von der OECD vorgesehen.

Ferner sind Anteilsscheine von kollektiven Kapitalanlagen in aller Regel als Inhaberpapiere ausgestaltet, weshalb die entsprechende Fondsleitung nicht wissen kann, wer die entsprechenden Anteilsscheine hält. Nur die Depotbank des Anteilsinhabers kennt dessen Identität. Befindet sich diese Depotbank nicht in der Schweiz, qualifiziert sie im System der vorliegenden Steuer nach dem Zahlstellenprinzip nicht als Zahlstelle.

Hält nun eine ausländische kollektive Kapitalanlage der schweizerischen Zahlstellensteuer unterliegende Anlagen (beispielsweise Beteiligungspapiere oder Obligationen), stellt sich die Frage, ob die schweizerische Zahlstelle gegenüber der ausländischen kollektiven Kapitalanlage einen Steuerabzug vornimmt oder nicht.

Nimmt die inländische Zahlstelle gegenüber der ausländischen kollektiven Kapitalanlage keinen Steuerabzug vor, wären damit ausländische Anleger, welche kein DBA mit der Schweiz anrufen können, gegenüber einer entsprechenden direkten Anlage (auf deren Erträgen die Steuer nach dem Zahlstellenprinzip mit definitiver Wirkung erhoben würde) privilegiert. Wird

<sup>26</sup> Zu den Erträgen, welche nicht vom Zinsbesteuerungsabkommen erfasst werden, vgl. die Ausführungen unten zu Reformvariante 3 und 4 (Ziff. 7.6 und 7.7 hievor).

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Bei Dividenden gilt bei Pakistan sowie Trinidad und Tobago ein Residualsteuersatz von 20%. Für Zinsen auf Gewinnobligationen und partiarischen Darlehen gilt bei Deutschland ein Residualsteuersatz von 30%.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Für im Vereinigten Königreich ansässige natürliche Personen wird gemäss dem Internationalen Quellensteuerabkommen zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich im Falle des Steuerrückbehalts eine zusätzliche Abgeltungszahlung auf der Differenz zwischen UK-Steuersatz und dem Zinsbesteuerungsabkommenssatz von 35% erhoben.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Die Schweiz hat mit einigen Staaten Vereinbarungen abgeschlossen, nach denen die kollektive Kapitalanlage stellvertretend für die im (jeweiligen) Inland ansässigen Investoren den vollumfägliche oder teilweisen Anspruch auf Rückerstattung der erhobenen Quellensteuer auf Zinsen geltend machen kann. Eine derartige vollumfängliche Rückerstattung wurde mit Dänemark, Deutschland, Frankreich, Norwegen und Österreich vereinbart; eine teilweise mit Australien, Japan, Kanada, Schweden und Spanien.

der ausländischen kollektiven Kapitalanlage der entsprechende Ertrag unter Abzug der Zahlstellensteuer überwiesen, würden damit insbesondere Anleger, bei welchen ein DBA mit der Schweiz zur Anwendung gelangen würde, im Verhältnis zur entsprechenden direkten Anlage (deren Erträge entweder brutto oder allenfalls unter Abzug eines Sockels überweisen würden) schlechter gestellt. Eine Entschärfung dieser Problematik könnte dadurch erreicht werden, indem die Höhe des Zahlstellensteuerabzugs bei indirekten Anlagen der Höhe des Residualsatzes bei einer direkten Anlage entspricht.

Letztlich kann nach Ansicht der Arbeitsgruppe das Ziel der Gleichbehandlung der indirekten Anlage zur direkten Anlage durch eine Steuer nach dem Zahlstellenprinzip im Anwendungsbereich der ausländischen kollektiven Kapitalanlage nicht vollständig erreicht werden. Werden die indirekten Anlagen für die Zwecke einer Steuer nach dem Zahlstellenprinzip den entsprechenden direkten Anlagen gleichgesetzt, würde dies zwar einerseits eine Förderung des Kapitalmarkts bewirken, andererseits aber den Sicherungszweck der entsprechenden Steuer schwächen. Mithin kann in diesem Zusammenhang festgehalten werden, dass sich vorliegend zwischen der Stärkung des Kapitalmarkts und dem Sicherungszweck einer Steuer nach dem Zahlstellenprinzip ein Zielkonflikt ergibt.

## 7.4.5 Ausbau der staatsvertraglichen Instrumente: Reziprozität und Aufhebung der Selbstbeschränkung im Amtshilfegesetz

Wie bereits mehrfach angesprochen, birgt die Einführung des Zahlstellenprinzips das Risiko, dass die Zahlstelle ins Ausland verlegt und damit Steuersubstrat dem Schweizer Fiskus entzogen wird. Diese Verlegung gilt es unbedingt zu vermeiden, da andernfalls das Zahlstellenprinzip ausgehöhlt würde; mithin braucht es ein Sicherungsdispositiv.

Nach Ansicht der Arbeitsgruppe ist die Steuersicherung beim Vermögensertrag auch bei einer Stärkung des Kapitalmarktes beizubehalten. Die Möglichkeit, dass inländische Steuerpflichtige ihre Zahlstelle ins Ausland verlegen und dadurch die schweizerische Steuer nach Zahlstellenprinzip umgehen, gefährdet das gesamte System der Steuer nach Zahlstellenprinzip. Das geeignetste Mittel, dieser Umgehungsmöglichkeit zu begegnen, stellt nach Ansicht der Arbeitsgruppe die Einforderung der Reziprozität bei den bestehenden Abkommen (EU-Zinsbesteuerungsabkommen und Abgeltungssteuerabkommen) im Zusammenhang mit der Etablierung der gegenseitigen internationalen Amtshilfe (Aufhebung der Selbstbeschränkung im Amtshilfegesetz) oder auch die Einführung eines Automatischen Informationsaustausches (AIA) dar.

Da in Reformvariante 2 ein sehr beschränkter partieller Systemwechsel zum Zahlstellenprinzip, bei Reformvariante 3 ein weitgehender und bei Reformvariante 4 ein genereller Systemwechsel stattfindet, steigt das Risiko der Verlagerung der Zahlstelle ins Ausland auch entsprechend von Reformvariante 2 zu Reformvariante 3 und schliesslich zu Reformvariante 4 an.

Sollte dies nicht gewollt sein, steht als Alternative nur noch die Steuererhebung auf Zahlungen ins Ausland zur Verfügung. Damit aber würde das Ziel, den Schweizer Kapitalmarkt zu stärken, nachhaltig stark gefährdet, denn eine Stärkung des Schweizer Kapitalmarktes bedingt Bruttozahlungen, d.h. dass die Erträge nicht um eine inländische Steuer gekürzt ins Ausland fliessen. Zwar könnte die Bruttozahlung auch dadurch gewährleistet werden, indem auf eine Sicherungsfunktion gänzlich verzichtet wird. Wie bereits dargelegt, ist diese Möglichkeit für die Arbeitsgruppe jedoch keine Option, da diese nicht abschätzbare Steuerausfälle zur Folge hätte und ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen schaffen würde (vgl. Ziff. 7.3 hievor).

#### 7.4.6 Freiwillige Meldung

Die Arbeitsgruppe ist sich einig, dass eine Steuersicherung des Vermögensertrags auch bei einer Stärkung des Kapitalmarktes beizubehalten ist. Diese Besicherung kann im Inland entweder durch die Steuererhebung oder ein Substitut gewährleistet werden. Nach Ansicht der Arbeitsgruppe soll im Zahlstellensystem, d.h. bei den Reformvarianten 2 bis 4, die Steuererhebung bei inländischen Steuerpflichtigen durch eine Steuermeldung substituiert werden können.

Eine freiwillige Meldung wäre eine Erleichterung für natürliche Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, da deren Erträge aus beweglichem Vermögen nicht mit einer Steuer von 35% belastet würde, was einen entsprechenden Abfluss liquider Mittel zur Folge hätte. Ein Liquiditätsabfluss erfolgt stattdessen erst im Zeitpunkt der Steuerveranlagung.

Dass die Arbeitsgruppe in allen drei Varianten mindestens die Möglichkeit der Meldung vorschlägt, hat aber auch einen praktischen Hintergrund: Bei den kollektiven Kapitalanlagen gibt es sowohl ausschüttende als auch thesaurierende kollektive Kapitalanlagen, wobei die Mehrheit der kollektiven Kapitalanlagen thesaurieren. Bei diesen kollektiven Kapitalanlagen fliesst im Zeitpunkt der Ertragserzielung keine eigentliche Zahlung, auf welcher eine Steuer erhoben werden könnte. Müsste dennoch ein Steuerabzug vorgenommen werden, müsste die Zahlstelle ein allfälliges Konto bzw. Guthaben des Anlegers mit einer Steuer belasten, die auf einem anderen Steuerobjekt fällig geworden ist oder Anlagen liquidieren, um die Steuer abführen zu können.

#### 7.4.7 Zur Aufhebung von Artikel 14a Absatz 3 VStV

Jede der Reformvarianten 2 – 4 sieht ferner die Möglichkeit vor, dass im Zuge deren Umsetzung auch Artikel 14a Absatz 3 VStV aufgehoben werden könnte. Die Arbeitsgruppe hat diese Möglichkeit insbesondere deshalb vorgesehen, weil es sich dabei um ein wichtiges Anliegen des Werkplatzes Schweiz handelt. Sie macht aber explizit darauf aufmerksam, dass bei einer Aufhebung von Artikel 14a Absatz 3 VStV für internationale Konzerne auch Anreiz stark vermindert wird. Obligationen aus der Schweiz heraus zu emittieren. Dies deshalb, weil es dann jederzeit möglich wäre, eine Obligation im Ausland mit einer Garantie der Schweizer Konzerngesellschaft zu emittieren, und den Anleihenserlös via die konzerninterne Finanzierung in die Schweiz zurückzuführen. Die Anleihe würde in diesem Falle nicht der schweizerischen Konzernmutter zugerechnet. Damit kann durch den inländischen Konzern vermieden werden, dass eine schweizerische Zahlstelle in die Zinszahlungen der Anleihe involviert wird. Dies kann dazu führen, dass inländische Defraudanten ihre Zahlstelle ins Ausland verlegen und Zinsen auf Obligationen von inländischen Gesellschaften ohne Belastung einer Sicherungssteuer vereinnahmen können. Damit würde die Aufhebung von Artikel 14a Absatz 3 VStV faktisch dazu beitragen, dass der Schweizer Kapitalmarkt geschwächt anstatt gestärkt würde. Zudem würde die Aufhebung von Artikel 14a Absatz 3 VStV das Ungleichgewicht zwischen Unternehmen, die nur im Schweizer Markt emittieren können und jenen Unternehmen, die jederzeit im Ausland emittieren können, verstärkt. Diesen Schwierigkeiten kann dadurch begegnet werden, in dem die staatsvertraglichen Instrumente (Reziprozität, Aufhebung der Selbstbeschränkung) ausgebaut werden.

Aus Sicht der Arbeitsgruppe sollte deshalb eine Aufhebung von Artikel 14a Absatz 3 VStV nur dann in Erwägung gezogen werden, wenn aufgrund von staatsvertraglichen Massnahmen (Reziprozität, DBA-Vereinbarungen etc.) einer Verlegung der Zahlstelle ins Ausland vorgebeugt wird.

#### 7.5 Reformvariante 2

#### 7.5.1 Partieller Systemwechsel

Die Reformvariante 2 sieht einen partiellen Systemwechsel für Fremdkapitalzinsen vor (einschliesslich Zinsen auf Kundenguthaben und der Zinskomponente aus der Ausschüttung und Thesaurierung von kollektiven Kapitalanlangen, sofern letztere die Zinskomponente separat ausweisen [vgl. zur Zinskomponente Ziff. 7.5.2 hienach]). Vgl. dazu im Detail die Tabellen im Anhang 1).

#### 7.5.2 Gleichbehandlung von direkten und indirekten Anlagen

Wie bereits früher erwähnt, kann ein partieller Systemwechsel zu einer steuerlichen Ungleichbehandlung der selben Quellen führen, je nachdem, ob die Anlageobjekte direkt oder indirekt (d.h. über eine kollektive Kapitalanlage) gehalten werden. Da es keine sachlichen Gründe gibt, welche diese Ungleichbehandlung steuerlich rechtfertigen würden, stünde diese im Widerspruch zum Gebot der Gleichbehandlung. Daher ist die Arbeitsgruppe der Auffassung, dass direkte und indirekte Anlagen steuerlich gleich behandelt werden sollten. Die Arbeitsgruppe sieht dazu folgende Möglichkeit: Sämtliche in einer kollektiven Kapitalanlage aus Obligationen und Geldmarktpapieren anfallenden Zinserträge werden gesondert verbucht (sog. separater Ausweis) und im Zeitpunkt der Ausschüttung an die Anleger bzw. bei Wiederanlage bei thesaurierenden kollektiven Kapitalanlagen steuerlich gleich behandelt wie bei einer direkten Anlage in Forderungspapiere (Geldmarktpapiere und Obligationen).

#### 7.6 Reformvariante 3

## 7.6.1 Genereller Systemwechsel (ohne Erträge aus direkt gehaltenen inländischen Beteiligungen)

Die Reformvariante 3 sieht einen generellen Systemwechsel für alle Erträge mit Ausnahme der direkt gehaltenen inländischen Beteiligungsrechte vor (vgl. im Detail die Tabellen im Anhang).

Bei den dem Zahlstellenprinzip unterstehenden übrigen Erträgen, welche vom Zinsbesteuerungsabkommen nicht erfasst werden d.h. Erträge auf ausländischen Beteiligungen und Nicht-Zinserträge auf kollektiven Kapitalanlagen, wird bei natürlichen Personen, die in Österreich oder im Vereinigten Königreich ansässig sind, überdies eine Abgeltungszahlung nach dem Internationalem Steuerabkommen zwischen der Schweiz und dem betreffenden Ansässigkeitsstaat erhoben, sofern die Person nicht für die Meldung optiert hat. Die Residualsteuer wird an diese Abgeltungszahlung angerechnet. Bei den übrigen im Ausland ansässigen Personen wird die Residualsteuer erhoben.

#### 7.7 Reformvariante 4

#### 7.7.1 Genereller Systemwechsel

Reformvariante 4 sieht einen generellen Systemwechsel zum Zahlstellenprinzip für sämtliche Erträge aus beweglichem Vermögen vor. Ob die Anlagen direkt oder indirekt über eine kollektive Kapitalanlage gehalten werden, ist für die Art der Besteuerung nicht relevant (vgl. im Detail die Tabellen im Anhang).

Bei den dem Zahlstellenprinzip unterstehenden übrigen Erträgen, welche vom Zinsbesteuerungsabkommen nicht erfasst werden, d.h. Erträge auf Beteiligungen und Nicht-Zinserträge

auf kollektiven Kapitalanlagen, wird bei natürlichen Personen, die in Österreich oder im Vereinigten Königreich ansässig sind, überdies eine Abgeltungszahlung nach dem internationalem Steuerabkommen zwischen der Schweiz und dem betreffenden Ansässigkeitsstaat erhoben, sofern die Person nicht für die Meldung optiert hat. Die Residualsteuer wird an diese Abgeltungszahlung angerechnet. Bei den übrigen im Ausland ansässigen Personen wird die Residualsteuer erhoben.

#### 7.7.2 Gleichbehandlung von direkten und indirekten Anlagen

Die von der Arbeitsgruppe angestrebte Gleichbehandlung von direkten und indirekten Investoren ist bei der Reformvariante 4 ohne weiteres verwirklicht, da sämtliche Erträge aus beweglichem Vermögen der Steuer nach dem Zahlstellenprinzip unterliegen.

## 7.8 Erkenntnisse aus der Anhörung des Finanz- und Werkplatzes Schweiz

Am 24. September 2013 führte die gemischte Arbeitsgruppe je ein Hearing mit Vertretern des Finanzplatzes und des Werkplatzes durch. Dabei präsentierte die Arbeitsgruppe ihre bisherigen Erkenntnisse und holte die Stellungnahme der Wirtschaft ein. Die nachfolgend aufgelisteten, wichtigsten Ergebnisse aus diesen Hearings beziehen sich mithin auf die Erkenntnisse, welche die Arbeitsgruppe bis am 24. September 2013 erarbeitet hatte. Die HearingteilnehmerInnen hatten in der Folge noch die Gelegenheit, schriftlich dazu Stellung zu nehmen. Diese Aussagen bilden als Anhänge 2.1-2.4 integrierender Bestandteil dieses Berichts.

Bei den Hearings kann Folgendes festgehalten werden<sup>29</sup>:

- Die Analyse und Erkenntnisse der Arbeitsgruppe wurden weitestgehend geteilt.
- Bezüglich Lotterien und Versicherungen war die Arbeitsgruppe der Ansicht, dass kein Handlungsbedarf besteht, was sich anlässlich des Hearings bestätigt hat.
- Bei Anleihen (Obligationen und Geldmarktpapiere) stellt die Verrechnungssteuer heute ein wichtiges Hindernis dar, das gegen eine Emission aus der Schweiz spricht. Teilweise findet die Emission aber auch aus regulatorischen Gründen im Ausland statt, namentlich in den USA, ohne dass hier die schweizerische Verrechnungssteuer eine Rolle spielt. Die Vertreter des Werkplatzes wiesen darauf hin, dass auch die Rahmenbedingungen bei der Gewinnsteuer kompetitiv sein müssen, wenn Konzernfinanzierungsaktivitäten in der Schweiz angesiedelt werden sollen.
- Die Vertreter des Werkplatzes haben explizit die möglichst rasche Aufhebung von Art. 14a Abs. 3 VStV gefordert. Bereits anlässlich des Hearings hat die Arbeitsgruppe demgegenüber die Position vertreten, dass dies die offshore-Finanzierung bei internationalen Unternehmen fördern und das Problem nur teilweise lösen würde, insbesondere würde dies eine Ungleichbehandlung schaffen. Als isolierte Massnahme würde es nach Ansicht der Arbeitsgruppe den Schweizer Kapitalmarkt nicht stärken, weshalb sie dafür postuliert, diese Norm nur dann aufzuheben, wenn gleichzeitig ein Zahlstellenprinzip eingeführt wird.
- Bei den kollektiven Kapitalanlagen stellen regulatorische Gründe und ausländische Besteuerungsgrundsätze die grösseren Hindernisse dar, welche gegen eine Emission aus der Schweiz sprechen. Daher hätte eine Abschaffung der Verrechnungssteuer in

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Bei den nachfolgend kursiv gedruckten Textstellen handelt es sich um Bemerkungen der Arbeitsgruppe in Bezug auf die Aussagen der Hearingteilnehmer.

diesem Bereich wohl nur geringfügige Auswirkungen, wenn nicht auch anderweitige Massnahmen ergriffen werden, obwohl es dem Schweizer Kapitalmarkt sicher nicht abträglich wäre, wenn die kollektiven Kapitalanlagen einer Steuer nach Zahlstellenprinzip unterstellt würden.

- Die direkte und indirekte Anlage soll gleich behandelt werden, wobei nach Ansicht der HearingteilnehmerInnen nicht nur die kollektiven Kapitalanlagen, sondern auch die strukturierten Produkte als indirekte Anlage gelten. Demgegenüber geht die Arbeitsgruppe bei einem Grossteil der strukturierten Produkten davon aus, dass diese, wie schon heute, steuerlich weiterhin wie Obligationen behandelt werden. Sollte bezüglich der Obligationen eine steuerrechtliche Anpassung vorgenommen werden, würde diese Änderung auch für die strukturierten Produkte gelten, weshalb die Arbeitsgruppe das Thema strukturierte Produkte nicht speziell vertieft hat.
- Es bestand Einigkeit, dass beim Thema der inländischen Beteiligungsrechte kein grosser Handlungsbedarf besteht und ein Wechsel zum Zahlstellenprinzip in erster Linie (fiskalische) Risiken mit sich bringen würde.
- Es bestand ferner Einigkeit, dass mit Blick auf die angestrebte Stärkung des Kapitalmarkts die Frage der Abgeltungswirkung nicht entscheidend ist. Aus dieser Sicht muss das Thema Abgeltungswirkung nicht verfolgt werden und die Steuer kann für Inländer weiterhin eine blosse Sicherungsfunktion aufweisen.
- Soll der Schweizer Kapitalmarkt gestärkt werden, ist es zielführend, zumindest die Option auf eine freiwillige Meldung anstelle der Steuererhebung vorzusehen, da institutionelle Anleger eine Meldung gegenüber der Steuererhebung bevorzugen. Das Gleiche dürfte auch für steuerehrliche Privatpersonen gelten.
- Die Vertreter des Finanzplatzes (stärker als die Vertreter des Werkplatzes) anerkannten das Risiko, dass der Wechsel zum Zahlstellenprinzip zu einer Verlagerung von Depots auf ausländischen Zahlstellen führen kann. Die Vertreter des Finanz- und Werkplatzes äusserten sich dezidiert dagegen, diesem Risiko dadurch zu begegnen, dass auf (bestimmten) Zahlungen ins Ausland die Verrechnungssteuer erhoben wird. Zudem sprachen sich sowohl die Finanz- als auch die Werkplatzvertreter gegen eine Meldung von Zahlungen ins Ausland aus.
- Hingegen befürworteten die Vertreter des Finanz- und Werkplatzes eine Stärkung der Amtshilfemöglichkeiten für die Schweiz (Aufhebung der Selbstbeschränkung im Amtshilfegesetz und den Abschluss weiterer DBA's bzw. TEIA's) sowie die Einführung der Reziprozität bei Zinsbesteuerungs- und Abgeltungssteuerabkommen. Von den HearingteilnehmerInnen würde auch ein innernationaler Informationsaustausch begrüsst.
- Finanz- und Werkplatz sind der Auffassung, dass ein Wechsel von der Verrechnungssteuer nach Schuldnerprinzip zur Steuer nach Zahlstellenprinzip nicht kurzfristig umgesetzt werden kann, sondern einen längeren Zeitraum benötigt (als langfristig wurde von Seiten der Banken eine Zeitspanne von 2 Jahren bezeichnet).
- Die Vertreter des Werkplatzes sprachen sich explizit dagegen aus, den Systemwechsel in die USTR III zu integrieren, insbesondere um jenes Projekt nicht mit einer Diskussion über das Bankgeheimnis im Inland zu belasten. Die Frage zu klären, ob diese beiden Themen in einem Paket zusammenzunehmen sind, ist aber nicht die Aufgabe der gemischten Arbeitsgruppe.
- Der Finanzplatz hat einen Vorbehalt zur Haftungsfrage gemacht, sowohl für die "grossen" als auch für die "kleinen" Banken.
- In Bezug auf das Zahlstellenprinzip haben sich die grossen Banken für die Einführung dieses Prinzips ausgesprochen, die Bankiervereinigung, welche auch die kleinen Banken vertritt, hat sich hingegen zurückhaltender dazu geäussert.

Am 16. Januar 2014 wurde die Analyse der Arbeitsgruppe dem Forum Finanzplatz unterbreitet. Das Forum Finanzplatz ist ein gemischtes Gremium mit Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Finanzbranche. Es begleitet die Umsetzung der Finanzmarktstrategie des Bundesrates. Aus der Diskussion ging Folgendes hervor:

- Der Vertreter der Schweizerischen Bankiervereinigung bezeichnete das Projekt als Chance für den Finanzplatz. Er betonte allerdings, dass die angestrebte Stärkung des Kapitalmarkts Schweiz von der konkreten Ausgestaltung der Reform abhängt. Namentlich sprach er sich gegen jegliche Steuer- oder Meldepflichten für Zahlungen an ausländische Investoren aus. Im Weiteren wies er auf den mit der Einführung des Zahlstellenprinzips verbunden administrativen Mehraufwand und die Abwicklungsrisiken für die Schweizer Banken hin. In diesem Zusammenhang forderte er eine Aufwandentschädigung sowie eine angemessene Frist für die Umsetzung des neuen Regelwerks.
- Im Weiteren wurde von Mitgliedern des Forums auf den Zusammenhang mit den sich abzeichnenden Entwicklungen hinsichtlich eines automatischen Informationsaustauschs hingewiesen. Dessen Einführung habe zur Folge, dass Sicherungssteuern ihre Existenzberechtigung grundsätzlich verlieren.

# 7.9 Beurteilung der Reformvarianten in Bezug auf die Zielsetzung

## Wichtige Erkenntnisse der Arbeitsgruppe

| Reformvariante 1 – Aufhebung der Verrechnungssteuer auf Erträgen von Obligationen einschliesslich Geldmarktpapiere:   |  |  |
|---|--|--|
| Vorteile  | Nachteile  |  |
| Kapitalmarkt  |  |  |
| Stärkung des inländ. Kapitalmarkts bezüglich Fremdkapital und teilweise Stärkung der inländ. kollektiven Kapitalanlagen (keine VSt auf der Zinskomponente wenn/soweit ausgeschieden).           | -  |  |
| Finanzplatz   |  |  |
| Schweizer Banken können Fremdkapital (eigenes und für Dritte) aus der Schweiz heraus emittieren und platzieren.   | -  |  |
| Werkplatz   |  |  |
| Schweizer Konzerne können aus der Schweiz heraus Fremdkapital emittieren.   | -  |  |
| Administrativer Aufwand und Abwicklungsrisiken sinken (keine Erhebung der Verrechnungssteuer und kein Unterhalt von ausländischen Strukturen für die Aufnahme von Fremdkapital mehr notwendig). | -  |  |
| Geringfügige administrative Entlastung durch Wegfall der Verrechnungssteuer bei Obligationen.   | -  |  |
| Fiskus  |  |  |
| Steuereinnahmen aus zusätzlicher Wertschöpfung in der Schweiz.  | Aufhebung der Sicherungsfunktion für die Erträge aus Fremdkapital, damit verbunden sind Steuermindereinnahmen bei den direkten Steuern und bei der Verrechnungssteuer. |  |
| Verwaltungsaufwand sinkt geringfügig im Bereich der Obligationen.   | Steuergerechtigkeit wird faktisch verletzt, da Sicherung nicht mehr möglich.   |  |
| -   | Ungerechtfertigte Privilegierung des Fremdkapitals (Erträge aus Obligationen) gegenüber dem Eigenkapital (Erträge aus Beteiligungen).                                  |  |

| Reformvariante 2 – Partieller Systemwechsel für Fremdkapital30 :                             |   |
|--|---|
| Vorteile Nachteile   |   |
| Kapitalmarkt   |   |
| Stärkung des inländ. Kapitalmarkts bezüglich Fremdkapital und teilweise Stärkung der inländ. | - |

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. a VStG.

-

| kollektiven Kapitalanlagen (keine VSt auf der Zinskomponente wenn/soweit ausgeschieden).  |  |  |
|---|--|--|
| Im Bereich Obligationen erfolgt eine Gleichbehandlung von direkten und indirekten Inverstoren.  | -  |  |
| Finanzplatz   |  |  |
| Schweizer Banken können Fremdkapital (eigenes und für Dritte) aus der Schweiz heraus emittieren und platzieren.                             | Risiko, dass Zahlstelle ins Ausland verlagert wird. <sup>31</sup>  |  |
| -   | Duales System: Besteuerung an der Quelle wie auch Besteuerung durch die Zahlstelle, je nach Sachverhalt.                               |  |
| -   | Zusätzlicher administrativer Aufwand und Abwicklungsrisiken für die Zahlstellen.   |  |
| Werkplatz   |  |  |
| Schweizer Konzerne können aus der Schweiz heraus Fremdkapital emittieren.   | -  |  |
| Administrativer Aufwand aus der Erhebung der Verrechnungssteuer und aus dem Unterhalt der ausländischen Strukturen entfällt (Fremdkapital). | -  |  |
| Geringfügige administrative Entlastung durch Wegfall des Schuldnerprinzips bei Fremdkapital.  | -  |  |
| Fiskus  |  |  |
| Stärkung des Sicherungszwecks sofern die Zahlstelle in der Schweiz ist/bleibt.  | Mindereinnahmen infolge des Risikos, dass<br>Zahlstelle ins Ausland verlagert wird (insb.<br>Verlust von Wertschöpfung). <sup>31</sup> |  |
| Steuereinnahmen aus zusätzlicher Wertschöpfung in der Schweiz.  | Duales System: Besteuerung an der Quelle wie auch Besteuerung durch die Zahlstelle, je nach Sachverhalt.                               |  |

| Reformvariante 3 – Genereller Systemwechsel (Schuldnerprinzip bei Erträgen aus direkt gehaltenen inländ. Beteiligungsrechten): |  |  |
|--|--|--|
| Vorteile   | Nachteile  |  |
| Kapitalmarkt   |  |  |
| Stärkung des inländischen Kapitalmarkts für Fremdkapital und kollektive Kapitalanlagen.  | Keine Gleichbehandlung von direkten und indirekten Investoren im Bereich von inländischen Beteiligungsrechten. |  |
| Gleichbehandlung von direkten und indirekten Inverstoren im Bereich der Obligationen.  | -  |  |
| Gleichstellung inländischer Emittenten gegen-<br>über ausländischen Emittenten.  | -  |  |
| Finanzplatz  |  |  |

 $<sup>^{31}</sup>$  Das Risiko der Zahlstellenverlegung steigt von Variante 2 bis 4 an.

| Bei ausländischen Beteiligungsrechten: Keine Rückerstattung im internationalen Verhältnis mehr, da diese Erträge durch die Zahlstelle besteuert werden. | Duales System: Besteuerung an der Quelle wie auch Besteuerung durch die Zahlstelle, je nach Sachverhalt.             |
|---|--|
| -   | Zusätzlicher administrativer Aufwand und Abwicklungsrisiken für die Zahlstellen.                                     |
| Werkplatz   |  |
| Schweizer Konzerne können aus der Schweiz Fremdkapital emittieren.  | -  |
| Administrativer Aufwand aus der Erhebung der Verrechnungssteuer und aus dem Unterhalt der ausländischen Strukturen entfällt (Fremdkapital).             | -  |
| Geringfügige administrative Entlastung durch Wegfall des Schuldnerprinzips bei Fremdkapital.  | -  |
| Fiskus  |  |
| Stärkung des Sicherungszwecks, sofern die Zahlstelle in der Schweiz ist/bleibt.   | Mindereinnahmen infolge des Risikos, dass Zahlstelle ins Ausland verlagert wird (insb. Verlust von Wertschöpfung).32 |
| Steuereinnahmen aus zusätzlicher Wertschöpfung in der Schweiz.  | Duales System: Besteuerung an der Quelle wie auch Besteuerung durch die Zahlstelle, je nach Sachverhalt.             |
| Verwaltungsaufwand sinkt im Bereich der Obligationen.   | -  |

| Reformvariante 4 – Genereller Systemwechsel:   |  |
|--|--|
| Vorteile   | Nachteile  |
| Kapitalmarkt   |  |
| Stärkung des inländ. Kapitalmarkts für Fremdkapital, Beteiligungsrechte und kollektive Kapitalanlagen.             | -  |
| Gleichbehandlung von in- und ausländischen Inverstoren im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen auf Obligationen. | -  |
| Gleichstellung inländischer Emittenten gegen-<br>über ausländischen Emittenten.                                    | -  |
| Finanzplatz  |  |
| Keine Rückerstattung im internationalen Verhältnis mehr, da diese Erträge durch die Zahlstelle besteuert werden.   | Zusätzlicher administrativer Aufwand und Abwicklungsrisiken für die Zahlstellen. |
| Werkplatz  |  |

 $<sup>^{\</sup>rm 32}$  Das Risiko der Zahlstellenverlegung steigt von Variante 2 bis 4 an.

| Schweizer Konzerne können aus der Schweiz Fremdkapital emittieren.  | -   |
|---|---|
| Administrativer Aufwand aus der Erhebung der Verrechnungssteuer und aus dem Unterhalt der ausländischen Strukturen entfällt (Fremdkapital). | -   |
| Geringfügige administrative Entlastung durch Wegfall des Schuldnerprinzips bei Fremdkapital.  | -   |
| Fiskus  |   |
| Stärkung des Sicherungszwecks, sofern die Zahlstelle in der Schweiz ist/bleibt.   | Mindereinnahmen infolge des Risikos, dass<br>Zahlstelle ins Ausland verlagert wird (insb. Verlust von Wertschöpfung). <sup>33</sup> |
| Steuereinnahmen aus zusätzlicher Wertschöpfung in der Schweiz, sofern Zahlstelle in der   | -   |
| Schweiz ist/bleibt.   |   |

### 7.10 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

In volkswirtschaftlicher Hinsicht steht im Vordergrund, wie sich die verschiedenen Reformvarianten auf die Sicherungsfunktion, das Standortziel und auf das Effizienzziel auswirken.

#### 7.10.1 Sicherungsfunktion

Die Sicherungsfunktion dient dem Gerechtigkeitsziel (Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit). Ist die Sicherungsfunktion wirkungsvoll ausgestaltet, können ehrliche Steuerzahler davon ausgehen, dass auch die anderen steuerpflichtigen Personen ihrer Steuerpflicht nachkommen, selbst wenn deren Steuermoral geringer ausgeprägt ist.

Eingedenk der Tatsache, dass Gelegenheit Steuerhinterzieher schafft, führen mehr und grössere Lücken in der Sicherungsfunktion dazu, dass Personen mit weniger ausgeprägter Steuermoral vermehrt Steuern hinterziehen. Wenn sich die Steuerhinterziehung stärker ausbreitet, kann dies auch bei steuerehrlichen Personen die Steuermoral untergraben, so dass auch solche Personen beginnen, einen Teil ihrer Steuern zu hinterziehen.

Vor diesem Hintergrund schneidet Reformvariante 1 ungünstig ab, weil mit dem Wegfall der Verrechnungssteuer auf inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren eine zusätzliche Anlagekategorie der Sicherungsfunktion verlustig geht.

In den Reformvarianten 2 und 3 geht die Sicherungsfunktion teilweise und in Reformvariante 4 vollständig vom Schuldner- auf das Zahlstellenprinzip über. Dieses besichert auch Erträge aus ausländischer Quelle, welche im Inland ansässige natürliche Personen bei inländischen Zahlstellen halten. Dadurch wird eine Lücke im Sicherungssystem geschlossen, was die Möglichkeiten, Steuern zu hinterziehen, einschränkt. Somit ergibt sich bei diesen Varianten unter dem Gerechtigkeitsziel eine verbesserte Zielerreichung. Bei den Varianten 3 und 4 wird das Ziel vollständig und bei Variante 2 teilweise erreicht, da bei letzterer die Erträge aus direkt gehaltenen ausländischen Beteiligungen unbesichert bleiben.

<sup>33</sup> Das Risiko der Zahlstellenverlegung steigt von Variante 2 bis 4 an.

Tabelle 1: Unterschiede in der Reichweite der Sicherungsfunktion im Status quo und in den Reformvarianten bei inländischen natürlichen Personen mit schweizerischer Zahlstelle für verschiedene Steuerobjekte

| Steuerobjekt  | Status quo | Reformvariante 1 | Reformvariante 2 | Reformvariante 3 | Reformvariante 4 |
|---|------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Zinsertrag aus ausländischen Kundenguthaben   | Nein       | Nein             | Ja               | Ja               | Ja               |
| Zinsertrag auf inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren                          | Ja         | Nein             | Ja               | Ja               | Ja               |
| Zinsertrag auf ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren                         | 140111     | Nein             | Ja               | Ja               | Ja               |
| Dividendenertrag auf ausländischen Beteiligungsrechten                                  |            | Nein             | Nein             | Ja               | Ja               |
| Ausrichtung und Thesaurierung von Erträgen aus ausländischen kollektiven Kapitalanlagen | Nein       | Nein             | Ja               | Ja               | Ja               |

Ja: Sicherungsfunktion greift Nein: Sicherungsfunktion greift nicht

Die Voraussetzung, dass diese erweiterte Sicherungsfunktion tatsächlich greift, ist, dass steuerunehrliche inländische natürliche Personen nicht einfach ihre Zahlstelle ins Ausland verlagern können, um auf diesem Weg die Verrechnungssteuer zu vermeiden bzw. die Einkommens- und die Vermögenssteuer zu umgehen. Das Risiko einer Verlegung der Zahlstelle steigt mit dem Anwendungsbereich des Zahlstellenprinzips; es ist in Variante 4 am Grössten und in Variante 2 am Kleinsten. Damit das Risiko beschränkt werden kann, müssten Begleitmassnahmen ergriffen werden. Konkret wäre im Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU und in den bilateralen Abkommen über die Abgeltungssteuern auf Geldern ausländischer Privatkunden Reziprozitätsklauseln zugunsten der Schweiz zu verankern<sup>34</sup>.

Tabelle 2: Unterschiede im Anreiz für inländische natürliche Personen, die Zahlstelle ins Ausland zu verlegen

| Steuerobjekt  | Status quo | Reformvariante 1 | Reformvariante 2 | Reformvariante 3 | Reformvariante 4 |
|---|------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Zinsertrag aus inländischen Kundenguthaben  | Ja         | Ja               | Ja               | Ja               | Ja               |
| Zinsertrag aus ausländischen Kundenguthaben   | Nein       | Nein             | Ja               | Ja               | Ja               |
| Zinsertrag auf ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren                         | Nein       | Nein             | Ja               | Ja               | Ja               |
| Dividendenertrag auf ausländischen Beteiligungsrechten                                  | Nein       | Nein             | Nein             | Ja               | Ja               |
| Ausrichtung und Thesaurierung von Erträgen aus ausländischen kollektiven Kapitalanlagen | Nein       | Nein             | Ja               | Ja               | Ja               |

Ja: Anreiz besteht Nein: Anreiz besteht nicht

Unter dem Sicherungszweck vertretbar ist die beim Übergang zum Zahlstellenprinzip vorgesehene grundsätzliche Begrenzung des Anwendungsbereichs der Verrechnungssteuer auf die Kategorie der natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz als wirtschaftlich Berechtigte, da nur bei diesen die Sicherungsfunktion tatsächlich greifen muss. Bei inländischen juristischen Personen erfüllt demgegenüber die Buchführungspflicht eine Sicherungsfunktion, und bei institutionellen Investoren entfällt diese ganz, weil diese in aller Regel von

der Einkommens- bzw. der Gewinnsteuer befreit sind.

\_ .. .. .. ..

#### 7.10.2 Standortziel

Unter dem Standortziel erweist sich die Möglichkeit, die Steuererhebung nach der Kategorie der wirtschaftlich berechtigten Person zu differenzieren als der entscheidende Vorteil gegenüber dem Schuldnerprinzip. Bei inländischen wirtschaftlich berechtigten Personen lässt sich die Steuer ohne Abstriche an der Sicherungsfunktion auf natürliche Personen beschränken, wobei diesen auch eine Meldeoption eingeräumt werden kann. Gegenüber ausländischen wirtschaftlichen Berechtigten kann die Steuer, wie die folgende Tabelle zeigt, je nach Reformvariante auf die Residualsteuer gemäss DBA begrenzt werden.

Tabelle 3: Möglichkeit, die Verrechnungssteuer auf die Residualsteuer zu begrenzen

| Steuerobjekt   | Status quo                          | Reformvariante 1                    | Reformvariante 2                       | Reformvariante 3                       | Reformvariante 4                       |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|--|--|--|
| Zinsertrag aus Kundenguthaben  | Nein, volle Ver-                    | Nein, volle Ver-                    | Ja, auf Residual-                      | Ja, auf Residual-                      | Ja, auf Residual-                      |
|  | rechnungssteuer                     | rechnungssteuer                     | steuer beschränkt                      | steuer beschränkt                      | steuer beschränkt                      |
| Zinsertrag auf inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren   | Nein, volle Ver-                    | Keine Ver-                          | Ja, auf Residual-                      | Ja, auf Residual-                      | Ja, auf Residual-                      |
|  | rechnungssteuer                     | rechnungssteuer                     | steuer beschränkt                      | steuer beschränkt                      | steuer beschränkt                      |
| Dividendenertrag auf inländischen Beteiligungsrechten  | Nein, volle Ver-                    | Nein, volle Ver-                    | Nein, volle Ver-                       | Nein, volle Ver-                       | Ja, auf Residual-                      |
|  | rechnungssteuer                     | rechnungssteuer                     | rechnungssteuer                        | rechnungssteuer                        | steuer beschränkt                      |
| Separat ausgewiesene Zinskomponente aus<br>der Ausschüttung und Thesaurierung von<br>Erträgen aus inländischen kollektiven Kapital-<br>anlagen | Nein, volle Ver-<br>rechnungssteuer | Keine Verrech-<br>nungssteuer       | Ja, auf Residual-<br>steuer beschränkt | Ja, auf Residual-<br>steuer beschränkt | Ja, auf Residual-<br>steuer beschränkt |
| Übrige Erträge aus der Ausschüttung und<br>Thesaurierung von Erträgen aus inländischen<br>kollektiven Kapitalanlagen                           | Nein, volle Ver-<br>rechnungssteuer | Nein, volle Ver-<br>rechnungssteuer | Nein, volle Ver-<br>rechnungssteuer    | Ja, auf Residual-<br>steuer beschränkt | Ja, auf Residual-<br>steuer beschränkt |

Alle Reformvarianten gestalten die Rahmenbedingungen für den Schweizer Kapitalmarkt für Obligationen und Geldmarktpapiere attraktiver und beseitigen die steuerlichen Hindernisse, die einem zentralisierten Finanzmanagement in der Schweiz entgegenstehen. Durch die verbesserten Rahmenbedingungen wird der Schweizer Kapitalmarkt effizienter, so dass die Margen etwas sinken dürften. Aufgrund der zu erwartenden Belebung des Emissionsgeschäftes auf dem Schweizer Kapitalmarkt und der Ansiedlung zusätzlicher Finanzierungsfunktionen in der Schweiz dürften zusätzliche Wertschöpfung und Arbeitsplätze entstehen.

Auch beim Schweizer Kapitalmarkt für Beteiligungsrechte hat das Zahlstellenprinzip einen positiven Effekt, weil die institutionellen Anleger keine Rückerstattungsanträge mehr stellen müssen. Somit wird die Schweizer Aktienbörse etwas attraktiver. Dieser Vorteil stellt sich aber nur bei der Reformvariante 4 ein.

Bei den kollektiven Kapitalanlagen, die im Inland vertrieben werden, stellt das Zahlstellenprinzip ebenfalls eine Verbesserung dar. Es sichert die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen, soweit diese durch steuerliche Faktoren bestimmt werden. Für Obligationen- und Geldmarktfonds gilt dies für die Reformvarianten 2, 3 und 4 für die Aktienfonds hingegen nur für die Variante 3 und 4. Da die Erfolgschancen der schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen nicht nur von der Verrechnungssteuer, sondern von anderen regulatorischen Fragen abhängen, welche auch den Marktzutritt im Ausland betreffen, dürfte das Entwicklungspotenzial im Bereich der schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen jedoch hinter jenem des Schweizer Kapitalmarktes für Obligationen und Geldmarktanlagen zurückbleiben.

Ein Risiko stellt die Möglichkeit dar, dass inländische natürliche Personen ihre Zahlstelle ins Ausland verlagern. Das Risiko besteht insbesondere bei steuerunehrlichen natürlichen Personen, welche die Verrechnungssteuer zu vermeiden bzw. die Einkommens- und die Vermögenssteuer zu umgehen versuchen. Wenn dieses Risiko nicht durch staatsvertragliche Instrumente, namentlich Reziprozität, begrenzt wird, kann dadurch die Wertschöpfung der inländischen Vermögensverwalter zurückgehen. Bei steuerehrlichen natürlichen Personen kann dem Anreiz zur Verlagerung der Zahlstelle ins Ausland durch die Meldeoption bei der Verrechnungssteuer begegnet werden.

#### 7.10.3 Effizienzziel

Unter dem Effizienzziel schlägt positiv zu Buche, das sich die Finanzierungskosten für die Unternehmen, welche konzernexterne und konzerninterne Finanzierung aus der Schweiz heraus betreiben, tendenziell verbilligen. Dies gilt unter allen Reformvarianten.

Im Hinblick auf die Vollzugskosten ergeben sich leichte Vorteile für Reformvariante 1. Demgegenüber ergibt sich für die Reformvarianten 2, 3 und 4 eine leichte Verschlechterung. Hier fallen die Umstellungskosten für den Wechsel zum Zahlstellenprinzip negativ zu Buche. Diese Umstellungskosten halten sich allerdings insofern in Grenzen, als die Zahlstellen das Zahlstellenprinzip im Rahmen des Zinsbesteuerungsabkommens und der internationalen Quellensteuerabkommen bereits implementiert haben. Bei den Varianten 2 und 3 müssen jedoch zwei Systeme parallel administriert werden, da je nach Steuerobjekt entweder das Schuldner- oder das Zahlstellenprinzip gilt. Die Zahlstellen und der Fiskus müssen auch sowohl die Steuererhebung mit Rückerstattung als auch das Meldesystem administrieren.

Durch den Übergang zum Zahlstellenprinzip werden die Schuldner administrativ entlastet, weil nicht mehr sie, sondern die Zahlstellen die Verrechnungssteuer abführen müssen. Umgekehrt nehmen der Aufwand und die Abwicklungsrisiken. Durch den Rückgang der Rückerstattungsfälle dürfe tendenziell auch der Fiskus administrativ entlastet werden.

### 7.11 Finanzielle Auswirkungen<sup>35</sup>

Die verschiedenen Reformvarianten wirken sich einerseits direkt auf die Einnahmen der Verrechnungssteuer und anderseits indirekt auf die Einnahmen der Einkommenssteuer und der Vermögensteuer, auf den Schweizer Anteil am Steuerrückbehalt gemäss dem Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU sowie auf die Provision, welche die Schweiz für die Abgeltungszahlungen nach Internationalem Quellensteuerabkommen zwischen der Schweiz und Österreich bzw. dem Vereinigten Königreich erhält, aus.

Die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Reformoptionen ergeben sich aus den Antworten auf die folgenden beiden Fragen:

- 1. Wie wirkt sich die Aufhebung der Verrechnungssteuer auf bestimmten Erträgen für bestimmte Kategorien von wirtschaftlich berechtigten Personen aus?
- 2. Wie wirkt sich die Unterstellung bestimmter Erträge auf ausländischen Anlagen, die von inländischen natürlichen Personen bei einer Schweizer Zahlstelle gehalten werden, unter die Verrechnungssteuer aus?

#### 7.11.1 Teilaufhebung der Verrechnungssteuer

#### 7.11.1.1 Belebung des Kapitalmarktes

Alle Reformvarianten gestalten die Rahmenbedingungen für den Schweizer Kapitalmarkt attraktiver und beseitigen die steuerlichen Hindernisse, welche einem zentralisierten Finanzmanagement in der Schweiz entgegenstehen. Die Beseitigung der steuerlichen Hindernisse schafft im Kapitalmarktbereich und im Treasury-Bereich mittelfristig Arbeitsplätze und Wertschöpfung. Dies führt zu Mehreinnahmen bei der Einkommenssteuer und bei der Gewinnsteuer.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Die nachfolgenden Angaben basieren auf den Berechnungen bzw. Schätzungen der ESTV.

#### 7.11.1.2 Reformvariante 1

In der Reformvariante 1 entfällt die Verrechnungssteuer auf Obligationen und Geldmarktpapieren. Unterstellt man, dass diese Papiere bisher überwiegend von steuerehrlichen Anlegern gehalten werden, beschränken sich die daraus resultierenden Mindereinnahmen bei der Verrechnungssteuer zunächst einmal auf die Höhe des Zinsertrages, den der Fiskus bisher in der Phase zwischen Ablieferung und Rückerstattung der Steuer erzielt hat. Unterstellt man einen Zinssatz von 2% und eine durchschnittliche Frist zwischen Ablieferung und Rückerstattung von 6 Monaten<sup>36</sup>, so ergeben sich bei Verrechnungssteuer-Eingängen von 3 Milliarden Franken<sup>37</sup> direkte Mindereinnahmen für den Bund in Höhe von 30 Millionen Franken. Wenn die Verrechnungssteuer entfällt, fallen die Zinsen aus inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren unter das Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Gemäss diesem erhält die Schweiz einen Anteil von 25% am Steuerrückbehalt. Die damit verbundenen Einnahmen sind jedoch gering, da ausländische Anleger derzeit kaum in der Schweiz ausgegebene inländische Obligationen und Geldmarktpapiere halten.

Da die Reformvariante 1 eine zusätzliche Lücke im Sicherungssystem der Verrechnungssteuer schafft, wird die Steuerhinterziehung vereinfacht. Damit einher gehen Mindereinnahmen bei der Einkommens- und Vermögenssteuer.

#### 7.11.1.3 Reformvarianten 2, 3 und 4

Die Aufhebung der Verrechnungssteuer auf bestimmten Erträgen für bestimmte Kategorien von wirtschaftlich berechtigten Personen gemäss den Reformvarianten 2, 3 und 4 wirkt sich auf die einzelnen wirtschaftlich berechtigten Personen unterschiedlich aus. Deshalb ist zu unterscheiden zwischen:

- 1. im Inland ansässige juristische Personen mit Schweizer Zahlstelle;
- 2. im Ausland ansässigen Personen.

#### a) Im Inland ansässige juristische Personen mit Schweizer Zahlstelle

Annahme betreffend Steuerehrlichkeit: Inländische juristische Personen mit Schweizer Zahlstelle haben sich bisher in Bezug auf die Deklaration verrechnungssteuerpflichtiger Einkünfte grundsätzlich steuerehrlich verhalten.

Annahme betreffend Verrechnungssteuer-Rückerstattung: Solche steuerehrlichen Personen haben bisher die Verrechnungssteuer vollständig zurückgefordert.

Finanzielle Auswirkungen: Durch die Abschaffung der Verrechnungssteuer für diese Gläubigerkategorie resultieren Mindereinnahmen bei der Verrechnungssteuer. Diese beschränken sich auf die Höhe des Zinsertrages, den der Fiskus bisher in der Phase zwischen Ablieferung und Rückerstattung der Steuer erzielt hat. Unterstellt man einen Zinssatz von 2% und eine durchschnittliche Frist zwischen Ablieferung und Rückerstattung von 4 Monaten<sup>38</sup>, so ergeben sich

 in Reformvariante 2 bei einem Verrechnungssteuer-Rückerstattungsvolumen von 2 Milliarden Franken<sup>39</sup> Mindereinnahmen für den Bund in Höhe von 13 Millionen Franken;

\_

<sup>36</sup> Annahme, getroffen auf Grundlage der unterschiedlichen Dauer des Rückerstattungsverfahrens für verschiedenen Anlegerkategorien (4 Monate für institutionelle Investoren, für andere Kategorien länger).

 $<sup>^{37}</sup>$  Verrechnungssteuer-Eingänge aus Obligationenzinsen 2012: 2.94 Milliarden Franken.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Annahme, getroffen auf Grundlage der Dauer des Rückerstattungsverfahrens für institutionelle Anleger von rund 4 Monaten.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Verrechnungssteuer-Eingänge aus Obligationenzinsen 2012 2.94 Milliarden Franken; Annahme ohne statistische Grundlage: Rückerstattungen an juristische Personen, v.a. institutionelle Anleger 2 Milliarden Franken.

- in Reformvariante 3 bei einem Verrechnungssteuer-Rückerstattungsvolumen von 4 Milliarden Franken<sup>40</sup> Mindereinnahmen für den Bund in Höhe von 27 Millionen Franken;
- in Reformvariante 4 bei einem Verrechnungssteuer-Rückerstattungsvolumen von 8 Milliarden Franken<sup>41</sup> Mindereinnahmen für den Bund in Höhe von 53 Millionen Franken.

#### b) Im Ausland ansässige Personen

Soweit bei den Reformvarianten auf einem inländischen Steuerobjekt die Verrechnungssteuer statt nach dem Schuldner- nach dem Zahlstellenprinzip erhoben wird, reduziert sie sich bei im Ausland ansässigen Personen auf die Höhe der in den jeweiligen DBA vereinbarten Residualsteuer. Für Zinseinkommen wird diese Residualsteuer bei den EU-Ländern an den Steuerrückbehalt gemäss Zinssteuerabkommen von 35% angerechnet, wobei die wirtschaftlich berechtigte Person statt für den Steuerrückbehalt alternativ für das Meldeverfahren optieren kann. Bei Österreich und dem Vereinigten Königreich, mit denen die Schweiz internationale Quellensteuerabkommen abgeschlossen hat, kommt eine zusätzliche Abgeltungszahlung nach dem Quellensteuerabkommen hinzu, wenn das Steuerobjekt vom Zinsbesteuerungsabkommen nicht erfasst wird. Beim Vereinigten Königreich wird zusätzlich noch eine Abgeltungszahlung auf der Differenz zwischen dem massgebenden Steuersatz im Vereinigten Königreich und den 35% des Zinsbesteuerungsabkommens erhoben. Bei wirtschaftlich berechtigten Personen aus Ländern, mit denen die Schweiz kein DBA abgeschlossen hat, ist nach Ansicht der Arbeitsgruppe die Verrechnungssteuer mit dem generellen Satz von 35% zu erheben.

Da die im Ausland ansässigen Anleger mit Ausnahme der Schweizer Aktien verrechnungssteuerbelastete schweizerische Anlagen weitgehend vermieden haben, dürften allenfalls bei Reformvariante 4 Auswirkungen auf die Steuereinnahmen auftreten, während diese bei den Reformvarianten 2 und 3 vernachlässigt werden können.

#### 7.11.2 Ausweitung des Steuerobjektes

Die Reformvarianten 2, 3 und 4 sehen vor, dass für im Inland ansässige natürliche Personen das Steuerobjekt der Verrechnungssteuer auf ausländische Anlagen, die durch eine schweizerische Zahlstelle gehalten werden, ausgedehnt wird. Die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen dieser Massnahme setzt die Unterscheidung zwischen steuerehrlichen und steuerunehrlichen natürlichen Personen voraus.

#### 7.11.2.1 Steuerehrliche Personen

Nach Ansicht der gemischten Arbeitsgruppe kann zum zusätzlichen potenziellen Steuersubstrat Folgendes festgehalten werden: Die steuerehrlichen Personen führen bereits heute das Steuersubstrat vollständig der Einkommens- und der Vermögenssteuer zu. Die Einführung der Verrechnungssteuer auf ausländischen Anlagen, welche inländische natürliche Personen bei schweizerischen Zahlstellen halten, wird daher nur in geringem Mass zu Verhaltensänderungen führen. Konkret erscheinen die folgenden Annahmen plausibel:

 Annahme betreffend Risiko der Verlegung der Zahlstelle: Vollständig steuerehrliche Anleger werden trotz der Ausweitung der Verrechnungssteuer, die sie auf den aus-

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Verrechnungssteuer-Rückerstattungen an juristische Personen im Inland 2012 8.05 Milliarden Franken; Annahme ohne statistische Grundlage: Der Anteil der Dividenden an den Rückerstattungen betrage 50%.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Verrechnungssteuer-Rückerstattungen an juristische Personen im Inland 2012 8.05 Milliarden Franken.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Die Höhe der Residualsteuer bewegt sich je nach Ertragsart und Land typischerweise zwischen 0% und 15%.

<sup>43</sup> Die Höhe der Residualsteuer könnte sich je nach Ertragsart und Land auf zwischen 0% und 35% belaufen.

ländischen Obligationen und Geldmarktpapieren trifft, ihre Zahlstelle nicht ins Ausland verlegen. Es resultiert dadurch also keine Beeinträchtigung des potenziellen Verrechnungssteuer-Aufkommens.

- Annahme betreffend Asset-Substitution: In den Reformvarianten 3 und 4 ist das Steuerobjekt umfassend definiert, so dass ein Ausweichen auf verrechnungssteuerfreie Anlagen ohne Wechsel der Zahlstelle gar nicht möglich ist. Aber auch in der Reformvariante 2 werden vollständig steuerehrliche Anleger nur wenig Asset-Substitution betreiben, so dass sie ihre ausländischen Obligationen und Geldmarktpapiere nur in geringem Mass durch verrechnungssteuerfreie bzw. durch von der Verrechnungssteuer nur niedrig belastete Anlagen ersetzen werden.
- Annahme betreffend Meldeoption und Verrechnungssteuer-Rückerstattung: Vollständig steuerehrliche Anleger haben einen starken Anreiz sich für die Meldeoption zu entscheiden, so dass sie gar kein Verrechnungssteueraufkommen generieren. Entscheiden sie sich gegen die Meldeoption, werden sie die bezahlte Verrechnungssteuer im Folgejahr vollumfänglich zurückfordern und rückerstattet erhalten. Dadurch entsteht im Einführungsjahr einmalige Effekt an Mehreinnahmen bei der Verrechnungssteuer, weil die Steuer im laufenden Jahr erhoben wird, aber noch keine Rückerstattungsforderungen aus dem Vorjahr vorliegen.

Insgesamt dürften somit die steuerehrlichen natürlichen Personen nur wenig zusätzliche Verrechnungssteuer-Einnahmen generieren, und das Steueraufkommen der Einkommens- und der Vermögenssteuer bleibt unverändert.

#### 7.11.2.2 Steuerunehrliche Personen

Zum zusätzlichen potenziellen Steuersubstrat kann mit Bezug auf steuerunehrliche Personen Folgendes festgehalten werden: Wenn die Ausweitung der Verrechnungssteuer dazu führen würde, dass die bisher unversteuerten ausländischen Anlagen neu vollständig der Einkommens- und der Vermögenssteuer unterworfen würden, entstünde ab dem Einführungsjahr der neuen Regelung ein zusätzlicher potenzieller Ertrag bei der Einkommens- und bei der Vermögenssteuer. Hinzu käme der einmalige Effekt an Mehreinnahmen bei der Verrechnungssteuer im Einführungsjahr.

Feststellung betreffend Handlungsoptionen: Allerdings werden sich diese Mehreinahmen nicht auf diesem Wege und nicht in dieser Höhe einstellen, weil die Betroffenen auf die Änderung des Steuerrechts im Rahmen verschiedener Verhaltensanpassungen reagieren können. Abgesehen vom Verschenken und dem Konsum des involvierten Vermögens hat eine steuerunehrliche inländische natürliche Person vier Handlungsoptionen, um auf die Unterstellung der ausländischen Obligationen und Geldmarktpapiere zu reagieren:

Option 1: Straffreie Selbstanzeige: Bei der (einmaligen) straffreien Selbstanzeige erhebt die Steuerbehörde weder eine Busse wegen Steuerhinterziehung noch eine Bestrafung wegen Steuerbetrugs. Geschuldet ist hingegen die Nachsteuer einschliesslich Verzugszins für die letzten zehn Jahre. Dabei werden sämtliche Faktoren der steuerpflichtigen Person bis zu zehn Jahre rückwirkend neu veranlagt. Zu dieser Nachsteuer für die Nicht-Deklaration in der Vergangenheit hinzu kommt die ordentliche Einkommens- und Vermögenssteuer für das nun legalisierte und besteuerte Substrat. Insgesamt fällt bei dieser Handlungsoption das Steueraufkommen grösser aus als bei der oben beschriebenen Höhe des potenziellen Steuersubstrates. Die Höhe der Nachsteuer variiert im Einzelfall stark und hängt von der Dauer der Steuerhinterziehung und vom Umstand ab, ob das nicht deklarierte Vermögen ursprünglich aus unversteuertem oder aus versteuertem Einkommen gebildet worden ist. Es handelt sich hierbei um einen einmaligen Effekt im Jahr der Selbstdeklaration. Die Erträge auf dem verbleibenden Vermögen unterliegen ab diesem Zeitpunkt der Einkommenssteuer und das verbleibende Vermögen selbst der Vermögenssteuer.

- Option 2: Versuch, Schwarzgeld schrittweise zu legalisieren: Ist der Bestand an nicht deklarierten ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren in Relation zum deklarierten Vermögen gross, so kann die Umwandlung des Schwarzgeldes in Weissgeld nicht in einem Schritt erfolgen, weil die starke Zunahme des deklarierten Vermögens die Steuerveranlagungsbehörde veranlassen kann, Untersuchungen anzustellen, welche die vergangene Steuerhinterziehung zu Tage fördern könnte. Falls der Versuch, das Schwarzgeld schrittweise zu legalisieren, erfolgreich ist, resultiert eine stille Amnestie. Es ergeben sich schrittweise Mehreinnahmen, die zuerst v.a. bei der Verrechnungssteuer, später v.a. bei der Einkommens- und der Vermögenssteuer anfallen. Wenn der Versuch hingegen nicht erfolgreich ausgeht, so dass der Fiskus der betroffenen Person die Steuerhinterziehung nachweist, erwachsen zunächst Mehreinnahmen infolge der Nachbesteuerung und Busse sowie danach zusätzliche Mehreinnahmen aus der ordentlichen Einkommens- und Vermögenssteuer. Im – häufigeren - erfolgreichen Fall wird der oben beschriebene potenzielle Steuerertrag anfänglich nicht vollständig ausgeschöpft; im - selteneren - erfolglosen Fall wird der potenzielle Steuerertrag hingegen deutlich überschritten.
- Option 3: Asset-Substitution; Ausweichen in verrechnungssteuerfreie bzw. durch Verrechnungssteuer nur niedrig belastete Anlagen: In den Reformvarianten 3 und 4 ist das Steuerobjekt umfassend definiert, so dass ein Ausweichen auf verrechnungssteuerfreie Anlagen ohne Wechsel der Zahlstelle gar nicht möglich ist. Somit beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die Reformvariante 2. Hier substituieren die Anleger ihre ausländischen Obligationen und Geldmarktpapiere ganz oder teilweise durch Anlagen, die verrechnungssteuerfrei (z.B. ausländische Aktien, physisches Gold) oder verrechnungssteuerarm sind (z.B. inländische Aktien mit tiefer Dividendenrendite). Dabei ist zu beachten, dass diese Fluchtanlagen keine perfekten Substitute darstellen, weil sie andere Zahlungsströme, Zeithorizonte und Volatilitäten aufweisen. Von daher dürfte eine vollständige Substitution nicht die Regel sein. Dennoch wird aufgrund der Asset-Substitution der potenzielle Steuerertrag der Einkommens- und Vermögenssteuer im Rahmen dieser Handlungsoption nur teilweise ausgeschöpft.
- Option 4 Verlegen der Zahlstelle ins Ausland: Wird die Zahlstelle ins Ausland verlegt, so ergeben sich keine direkten Auswirkungen auf die Steuereinnahmen. Dementsprechend können keine Mehreinnahmen generiert werden. Allerdings treten indirekte Effekte als Folge der durch die Verlegung der Zahlstelle eintretenden Wertschöpfungsverluste im inländischen Private Banking auf, so dass es zu Mindereinnahmen bei der Gewinn- und bei der Einkommensteuer kommt. Das Risiko einer Verlegung der Zahlstelle steigt mit dem Anwendungsbereich des Zahlstellenprinzips; es ist in Variante 4 am grössten und in Variante 2 am kleinsten. Das Risiko kann jedoch stark beschränkt werden, wenn als vorgängige Begleitmassnahme im Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU und in den bilateralen Abkommen über die Abgeltungssteuern auf Geldern ausländischer Privatkunden Reziprozitätsklauseln zugunsten der Schweiz verankert würden.<sup>44</sup>

Wenn durch die Begleitmassnahmen das Risiko der Verlegung der Zahlstelle ins Ausland weitgehend vermieden werden kann, entstehen aus der Ausweitung des Steuerobjektes der Verrechnungssteuer auf ausländische Anlagen, die bei einer schweizerischen Zahlstelle gehalten werden, in jedem Fall Mehreinnahmen, sei bei der Verrechnungssteuer oder bei der Einkommens- und Vermögensteuer. Das zusätzliche Steueraufkommen fällt dabei umso höher aus, je höher der Anteil der steuerunehrlichen Anleger an der Grundgesamtheit der im Inland ansässigen natürlichen Personen derzeit tatsächlich ist.

-

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Zusätzlich wäre die Selbstbeschränkung im Amtshilfegesetz in Bezug auf die internationale Amtshilfe aufzuheben.

#### 7.11.3 Fazit zu den finanziellen Auswirkungen

Die verschiedenen Reformvarianten wirken sich direkt auf die Einnahmen der Verrechnungssteuer und indirekt auf die Einnahmen bei der Gewinn-, der Einkommens- und der Vermögensteuer aus.

Bei der Verrechnungssteuer dürften alle Varianten zu Mindereinahmen führen. Dem stehen bei allen Reformvarianten zusätzliche Gewinn- und Einkommensteuereinnahmen aus der Belebung des inländischen Kapitalmarktes gegenüber. Während Reformvariante 1 einen Abbau der Sicherungsfunktion in Kauf nimmt, bringen die Reformvarianten 2, 3 und 4 das Steuerobjekt der Verrechnungssteuer stärker im Einklang mit dem Steuerobjekt der Einkommensteuer. Dies lässt zum Einen erwarten, dass die Steuerhinterziehung in Reformvariante 1 tendenziell zunehmen könnte, wodurch sich zusätzliche Mindereinnahmen ergebenen würden. Zum anderen würde bei den Reformvarianten 2, 3 und 4 der Anreiz zur Steuerhinterziehung tendenziell abgebaut, was Mehreinnahmen bei der Einkommens- und der Vermögensteuer verspricht. Dies gilt jedoch nur, wenn sich steuerunehrliche Personen der Besteuerung nicht dadurch entziehen, dass sie ihre Zahlstelle ins Ausland verlegen. In diesem Fall könnten einerseits keine Mehreinnahmen realisiert werden, und anderseits käme es durch Wertschöpfungsverluste im inländischen Private Banking zu zusätzlichen Mindereinnahmen bei der Gewinn- und der Einkommensteuer. Steuerehrliche Personen haben demgegenüber keinen Anreiz, die Zahlstelle ins Ausland zu verlegen, zumindest wenn ihnen die Meldeoption im Inland offen steht. Ohne Gegenmassnahmen nimmt das Risiko der Zahlstellenverlegung seitens steuerunehrlicher Personen mit der Ausweitung des Zahlstellenprinzips zu; es ist also in den Reformvarianten 3 und 4 grösser als in Reformvariante 2.

Der Bundesrat hat seinerzeit in der Botschaft zur vom Parlament zurückgewiesenen Vorlage zur Änderung des Verrechnungssteuergesetzes (Vorlage too big to fail II)<sup>45</sup> detaillierte Schätzungen der finanziellen Auswirkungen eines Übergangs zum Zahlstellenprinzip bei Zinsen auf Obligationen und Geldmarktpapieren vorgelegt.<sup>46</sup> Da der Bundesrat über keine verlässlichen Anhaltspunkte über das tatsächliche Ausmass der Steuerhinterziehung verfügte, stützte er seine Schätzungen auf die beiden Extremszenarien vollständige Steuerehrlichkeit (Szenario A) und vollständige Steuerunehrlichkeit (Szenario B) ab. Er unterschied ausserdem zwischen den permanenten, d.h. jährlich wiederkehrenden, Auswirkungen und den einmaligen Effekten in der Übergangsphase. Aufgrund der zusätzlich getroffenen Annahmen hat der Bundesrat die finanziellen Auswirkungen seinerzeit wie folgt veranschlagt:

• Die permanenten Minder- bzw. Mehreinnahmen bewegen sich in einer geschätzten Bandbreite von –21 Millionen Franken (Szenario A) und 437–892 Millionen Franken (Szenario B). Davon entfallen zwischen –21 Millionen Franken und 89–199 Millionen Franken auf den Bund und zwischen 0 Millionen Franken und 348–694 Millionen Franken auf Kantone und Gemeinden. Nicht berücksichtigt in diesen Zahlen sind einerseits der schwierig quantifizierbare Effekt aus der Verlegung der Zahlstelle ins Ausland, welcher Mindereinnahmen bewirkt, und andererseits der ebenfalls schwierig zu beziffernde Kapitalmarktbelebungseffekt, der Mehreinnahmen generiert.

Hinzu kommen die einmaligen Effekte in Höhe von 874 Millionen Franken (Szenario A) bzw. 583–1377 Millionen Franken (Szenario B). In Szenario A fliessen die Mehreinnahmen dem Bund zu, in Szenario B entfallen 437–921 Millionen Franken auf den Bund und 152–456 Millionen Franken auf die Kantone und Gemeinden.

## 7.12 Verfassungskonformität

Der Bund braucht im Bereich der Steuern eine explizite Verfassungsgrundlage, um Steuern zu erheben. Die Bundeskompetenz zur Erhebung einer Quellensteuer auf dem Ertrag be-

46 Im Kern deckt sich die damalige Vorlage weitgehend mit der Reformvariante 2, sah jedoch im Unterschied zu dieser keinen Wechsel zum Zahlstellenprinzip beim Zinscoupon von kollektiven Kapitalanlagen vor.

<sup>45 11.047</sup> Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (Belebung des schweizerischen Kapitalmarktes) vom 24. August 2011.

weglichen Kapitalvermögens ist in Art. 132 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankert.

Die Bundesverfassung stellt keine besonderen Anforderungen, was die Ausgestaltung der Verrechnungssteuer anbelangt. Aus diesem Grund kommt dem Gesetzgeber ein grosser Handlungsspielraum zu. Hingegen schreibt Art. 127 Abs. 1 BV vor, dass die dem Steuersystem zugrunde liegenden Grundsätze, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, das Steuerobjekt und die Steuerbemessung, im Gesetz zu regeln sind. Für die Verrechnungssteuer sind diese Fragen im VStG geregelt, das namentlich das Steuerobjekt und -subjekt festlegt. Ihre Erhebung soll sicherstellen, dass die Steuerpflichtigen dem Fiskus regelmässig ihre steuerpflichtigen Einkommen und das Vermögen angeben, aus dem diese Einkommen stammen. Wo diese Sicherung nicht notwendig ist, wurde auch das Meldeverfahren zugelassen und als verfassungskonform angesehen (Art. 19f. VStG).

Im geltenden Verrechnungssteuergesetz obliegt die Steuerpflicht dem Schuldner der steuerbaren Leistung. Dieser ist somit der Steuerpflichtige (Art. 10 Abs. 1 VStG). Die steuerbare Leistung ist bei der Auszahlung, Überweisung, Gutschrift oder Verrechnung ohne Rücksicht auf die Person des Gläubigers um den Steuerbetrag zu kürzen (vgl. Art. 14 Abs. 1 VStG).

Neu soll die Verrechnungssteuer zur Sicherung der direkten Steuern bezüglich der Erträge aus Obligationen, Geldmarktpapieren, Kundenguthaben, und Beteiligungspapieren durch eine inländische Zahlstelle erhoben werden. Dadurch erfährt das System keinen grundlegenden Wechsel, der eine Verfassungsänderung erfordern würde:

- Die bisher auf die Erträge von inländischen Obligationen beschränkte Besteuerung wird für im Inland ansässige natürliche Personen neu auch auf die Erträge von ausländischen Obligationen ausgeweitet. Zudem ist im Grundsatz auch die Besteuerung der Erträge von inländischen Obligationen vorgesehen, die an eine im Ausland ansässige Person gezahlt werden (zumindest die Erhebung der Residualsteuer auf inländischen Beteiligungsrechten und auf Coupons für ausgeschüttete Gewinne bei kollektiven Kapitalanlagen). Art. 132 Abs. 2 BV verbietet eine solche Ausweitung nicht. Das Steuerobjekt, das heisst die Erträge beweglichen Vermögens sowie die Berechnungsgrundlagen, bleiben verfassungskonform.
- Das Steuererhebungsverfahren erfährt insofern eine Änderung, als nicht mehr der Schuldner der steuerbaren Leistung, sondern die Zahlstelle für Obligationenerträge und Ausschüttungen von Gewinnen bei kollektiven Kapitalanlagen steuerpflichtig wird. Für alle anderen der Verrechnungssteuer unterliegenden Erträge (Erträge aus Kundenguthaben, Geldmarktpapieren, Lotteriegewinnen und Versicherungsleistungen) obliegt die Steuerpflicht dagegen wie bisher dem Leistungsschuldner, da er gleichzeitig auch als Zahlstelle anerkannt wird. Die Erhebung der Verrechnungssteuer bezweckt die Verhinderung des Steuerbetrugs- und der Steuerhinterziehung. Eine enge Auslegung von Artikel 132 Absatz 2 BV, wonach der Schuldner der Leistung und die Person, welche die Steuer abführt identisch sein müssen, ist abzulehnen. Diese Gestaltung läuft den tatsächlichen Gegebenheiten in der Finanzwelt, bei der meistens zahlreiche Intermediäre zwischen Schuldner und Gläubiger zwischengeschaltet sind und der Schuldner vielfach nicht einmal mehr seinen Gläubiger kennt, zuwider. Es kann daher auch im Hinblick auf eine effiziente Steuererhebung nicht die Meinung vertreten werden, es bedürfe in jedem Falle zur Erfüllung der Verfassungsnorm einer tatsächlichen Verrechnung von Fiskalschuld mit privatrechtlicher Leistungsschuld.

Unter diesen Umständen ist das neue System durch Art. 132 Abs. 2 BV abgedeckt und bleibt verfassungskonform.

## 8 Fazit und Empfehlung

## 8.1 Zahlstellenprinzip ist potentiell geeignet, den Kapitalmarkt Schweiz zu stärken

Die Arbeitsgruppe erachtet einen Wechsel zum Zahlstellenprinzip als potentiell geeignet, um das anvisierte Ziel, die Stärkung des Kapitalmarkts Schweiz, zu erreichen. Der Hauptgrund liegt darin, dass in einem Zahlstellenprinzip eine differenzierte steuerliche Behandlung, abhängig von der Person des Investors, möglich ist. Dies ermöglicht einen Ausgleich zwischen den Interessen des Kapitalmarkts und des Fiskus.

Potential zur Stärkung des Kapitalmarkts sieht die Arbeitsgruppe in erster Linie beim Fremdkapital. Hier könnte ein Wechsel zum Zahlstellenprinzip dazu führen, dass ein substantieller Teil der schweizerischen Konzerne Finanzierungsaktivitäten in die Schweiz verlagert (wobei auch die Rahmenbedingungen bei der Gewinnsteuer hierfür eine gewichtige Rolle spielen).

Im Bereich der kollektiven Kapitalanlagen wäre der Wechsel zum Zahlstellenprinzip aus denselben Gründen eine notwendige Voraussetzung für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen. Allerdings wären zusätzlich auch Verbesserungen im regulatorischen Bereich erforderlich, um das Ziel zu erreichen.

Grundsätzlich keinen Handlungsbedarf sieht die Arbeitsgruppe im Bereich der inländischen Beteiligungsrechte. Hier erweist sich das heutige System als kaum nachteilig für den Kapitalmarkt und es werden auch die fiskalischen Interessen gewahrt. Vielmehr birgt ein Wechsel zum Zahlstellenprinzip gewichtige finanzpolitische Risiken.

#### 8.2 Risiko der Verlagerung der Zahlstelle ins Ausland

Ein Wechsel zum Zahlstellenprinzip birgt indes das systemimmanente Risiko der Steuervermeidung, indem die Investoren auf ausländische Zahlstellen ausweichen. Ein solches Verhalten hat nachteilige Auswirkungen für den Finanzplatz wie auch für den Fiskus. Aus Sicht der Arbeitsgruppe setzt ein Wechsel zum Zahlstellenprinzip daher zwingend voraus, dass diesem Risiko mit geeigneten Massnahmen begegnet wird.

Ein wirksames Mittel sieht die Arbeitsgruppe in den staatsvertraglichen Instrumenten, vorab in der Einforderung der Reziprozität in den bestehenden Abkommen (EU-Zinsbesteuerungsabkommen und Abgeltungssteuerabkommen) in diesem Zusammenhang und der Etablierung der gegenseitigen internationalen Amtshilfe (Aufhebung der Selbstbeschränkung im Amtshilfegesetz). Ein weiteres mögliches Mittel wäre im Automatischen Informationsaustausch (AIA) zu sehen. Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass diese Instrumente heute nicht bestehen und rät daher im jetzigen Zeitpunkt davon ab, einen Wechsel zum Zahlstellenprinzip anzubahnen.

Allerdings ist damit zu rechnen, dass auf globaler Ebene die Implementierung eines automatischen Informationsaustauschs bevor steht. Eine solche Entwicklung hätte zweierlei zur Folge: Einerseits wäre die Schweiz gezwungen, zur Implementierung dieses AIA gegenüber dem Ausland einen generellen Systemwechsel zum Zahlstellenprinzip im Sinne von Reformvariante 4 zu implementieren. Andererseits bestünde, sofern ein AIA reziprok eingeführt wird, d.h. auch die Schweiz entsprechende Meldungen vom Ausland erhält, ein wirksames Instrument, um der Verlegung der Zahlstelle entgegen zu wirken.

Vor diesem Hintergrund spricht sich die Arbeitsgruppe dafür aus, den Wechsel zum Zahlstellenprinzip nicht zu vollziehen bis entweder die staatsvertraglichen Instrumente (Reziprozität und Aufhebung des Selbstbeschränkung im Amtshilfegesetz, vgl. oben) entsprechend angepasst sind oder aber den Wechsel im Zuge der Einführung eines AIA zu vollziehen. Im letzteren Fall ist ein besonderes Augenmerk auf die technische Koordination und auf möglichst einheitliche Standards zu richten, so dass der administrative Aufwand für die Zahlstellen möglichst gering ausfällt.

Sollte die Schweiz zu einem AIA gegenüber dem Ausland wechseln, wird auch zu entscheiden sein, welches System künftig im Inland angewendet werden soll. Die Palette reicht dabei von der Fortführung des geltenden Systems, d.h. der Erhebung einer Sicherungssteuer mit Schuldnerprinzip, über die Einführung einer Abgeltungssteuer bis hin zu einem (ggf. freiwilligen) Meldesystem auch im Inland.

#### 8.3 Administrativer Mehraufwand für die Zahlstellen

Ein Wechsel zum Zahlstellenprinzip hätte unweigerlich einen Mehraufwand und Abwicklungsrisiken für die Zahlstellen, insbesondere die Banken, zur Folge. Durch geeignete Ausgestaltung können diese Effekte im Rahmen gehalten, aber nicht eliminiert werden. Aus Sicht des Finanzplatzes stehen diesen Nachteilen wichtige Chancen gegenüber, nämlich die Möglichkeit, eigene und fremde Emissionen in der Schweiz zu platzieren.

Aus Sicht des Werkplatzes erweist sich ein Wechsel zum Zahlstellenprinzip generell als vorteilig. Er ermöglicht es, zusätzliche Aktivitäten in der Schweiz auszuüben.

## 8.4 Empfehlung

Generell besteht in der Arbeitsgruppe Einigkeit, welchen Risiken mit welchen Instrumenten begegnet werden muss, bevor eine Steuer nach Zahlstellenprinzip eingeführt werden kann. Die Reformvariante 1 wird von der Arbeitsgruppe nicht zur Umsetzung empfohlen. Die Nachteile dieser Reformvariante überwiegen deren Vorteile deutlich. Für einen partiellen Systemwechsel (Reformvarianten 2 und 3) spricht, dass mit diesen Reformvarianten das Ziel, Stärkung des Kapitalmarkts, erreicht wird. Bei einem partiellen Systemwechsel müssen zwei Systeme parallel geführt werden, was Nachteile mit sich bringt. Konzeptionell erscheint daher der generelle Systemwechsel (Reformvariante 4) sinnvoller. Zwar bestehen gewisse Vorbehalte mit Bezug auf den Initialaufwand eines derart grundsätzlichen Systemumbaus. Im Hinblick auf die globale Entwicklung, vorab der absehbaren Einführung eines AIA, erscheint ein genereller Systemwechsel als geeigneter. Es ist jedoch explizit darauf hinzuweisen, dass ein genereller Systemwechsel voraussetzt, dass gleichzeitig dem Risiko der Verlagerung der Zahlstelle ins Ausland mit den aufgezeigten Mitteln begegnet wird.

Abgesehen von der Frage, ob ein genereller oder partieller Systemwechsel erfolgen soll, hängt die Wahl bzw. die Vor- und Nachteile der einzelnen Reformvarianten 2-4 ganz wesentlich von der konkreten inhaltlichen und technischen Ausgestaltung der staatsvertraglichen Instrumente einerseits, andererseits von der zukünftigen Entwicklung im Bereich des AIA, ab. Erst wenn hierzu nähere Informationen vorliegen, können auch die einzelnen Reformvarianten 2-4 abschliessend beurteilt und vor diesem Hintergrund eine entsprechende Empfehlung abgegeben werden.

# Anhang 1: Übersicht über die von der Steuer nach Zahlstellenprinzip erfassten Erträge

Tabelle 1: Besteuerung von Zinserträgen aus Kundenguthaben bei schweizerischen Zahlstellen unter Berücksichtigung des Status quo und der Reformszenarien

| Steuerobjekt | Schuldner                 | Wirtschaftlich berechtigte<br>Person |  | Status quo | Reform-<br>variante 1 | Reform-<br>variante 2  | Reform-<br>variante 3  | Reform-<br>variante 4  |
|--------------|---------------------------|--------------------------------------|--|------------|-----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
|              | Inländischer<br>Schuldner | 1.1                                  | Im Inland ansässige natürliche Person  | VSt S 35%  | VSt S 35%             | VSt Z 35% /<br>Meldung | VSt Z 35% /<br>Meldung | VSt Z 35% /<br>Meldung |
|              |                           | 1.2                                  | Im Inland ansässige juristische Person | VSt S 35%  | VSt S 35%             |                        |                        |                        |
|              |                           | 1.3                                  | Im Ausland ansäs-                      | VSt S 35%  | VSt S 35%             | Residualsteuer         | Residualsteuer         | Residualsteuer         |

|  |                    |      | sige Person mit<br>DBA, die nicht unter<br>Ziffer 1.5 oder 1.6<br>fällt    | (teilweise) rück-<br>forderbar  | (teilweise) rück-<br>forderbar  | gemäss DBA   | gemäss DBA   | gemäss DBA   |
|--|--------------------|------|--|---|---|--|--|--|
|  |                    | 1.4  | Im Ausland ansäs-<br>sige Person ohne<br>DBA                               | VSt S 35% nicht<br>rückforderbar  | VSt S 35% nicht<br>rückforderbar  | VSt Z 35% nicht<br>rückforderbar   | VSt Z 35% nicht<br>rückforderbar   | VSt Z 35% nicht<br>rückforderbar   |
|  |                    | 1.5  | Natürliche Person<br>ansässig in EU-<br>Land exkl. Öster-<br>reich oder UK | VSt S 35%<br>(teilweise) rück-<br>forderbar                                 | VSt S 35%<br>(teilweise) rück-<br>forderbar                                 | ZBStA 35% mit<br>Anrechnung<br>Residualsteuer /<br>(Residualsteuer<br>+ Meldung)   | ZBStA 35% mit<br>Anrechnung<br>Residualsteuer /<br>(Residualsteuer<br>+ Meldung)   | ZBStA 35% mit<br>Anrechnung<br>Residualsteuer /<br>(Residualsteuer<br>+ Meldung)   |
|  |                    | 1.6  | Natürliche Person<br>ansässig in Öster-<br>reich oder UK                   | (VSt S 35%<br>rückforderbar +<br>angerechnet an<br>IQA-Steuer) /<br>Meldung | (VSt S 35%<br>rückforderbar +<br>angerechnet an<br>IQA-Steuer) /<br>Meldung | (ZBStA 35% mit<br>Anrechnung<br>Residualsteuer<br>gemäss DBA +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung) /<br>(Residualsteuer<br>gemäss DBA +<br>Meldung) | (ZBStA 35% mit<br>Anrechnung<br>Residualsteuer<br>gemäss DBA +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung) /<br>(Residualsteuer<br>gemäss DBA +<br>Meldung) | (ZBStA 35% mit<br>Anrechnung<br>Residualsteuer<br>gemäss DBA +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung) /<br>(Residualsteuer<br>gemäss DBA +<br>Meldung) |
|  | Ausländi-<br>scher | 1.7  | Im Inland ansässige natürliche Person                                      |   |   | VSt Z 35% /<br>Meldung   | VSt Z 35% /<br>Meldung   | VSt Z 35% /<br>Meldung   |
|  |                    | 1.8  | Person, die nicht<br>unter Ziffer 1.7, 1.9<br>oder 1.10 fällt              |   |   |  |  |  |
|  |                    | 1.9  | Natürliche Person<br>ansässig in EU-<br>Land exkl. Öster-<br>reich oder UK | ZBStA 35% /<br>Meldung  | ZBStA 35% /<br>Meldung  | ZBStA 35% /<br>Meldung   | ZBStA 35% /<br>Meldung   | ZBStA 35% /<br>Meldung   |
|  |                    | 1.10 | Natürliche Person<br>ansässig in Öster-<br>reich oder UK                   | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung) /<br>Meldung                    | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung) /<br>Meldung                    | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung) /<br>Meldung   | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung) /<br>Meldung   | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung) /<br>Meldung   |

#### Erklärungen:

IQA-Abgeltungszahlung: Abgeltungszahlung nach Internationalem Quellensteuerabkommen auf der Differenz zwischen UK-Steuersatz und dem ZBStA-Steuersatz von 35%.

IQA-Steuer: Abgeltungszahlung nach Internationalem Quellensteuerabkommen, wenn ZBStA nicht zur Anwendung kommt.

Meldung: Freiwillige Meldung auf Veranlassung des Gläubigers als Alternative zum Steuerrückbehalt.

Residualsteuer gemäss DBA: Quellensteuer zugunsten des Schweizer Fiskus in der im DBA vereinbarten Höhe (typische Steuerhöhe je nach Ertragsart und Land: 0% bis 15%.

Residualsteuer gemäss CH-Recht: Zwei Varianten sind bei in Nicht-DBA-Staat ansässigen Personen möglich:

- (a) Genereller Steuersatz von 35%; oder
- (b) Steuersatz in Höhe des höchsten im DBA-Vertragsnetz der Schweiz für eine bestimmte Ertragsart vereinbarten Residualsatzes.
- VSt S 35%: Verrechnungsteuer auf Grundlage des Schuldnerprinzips mit Steuersatz 35%.
- VSt Z 35%: Verrechnungsteuer auf Grundlage des Zahlstellenprinzips mit Steuersatz 35%.
- ZBStA 35%: Steuerrückbehalt gemäss dem Zinsbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und der EU mit Steuersatz in Höhe von 35%.

Konstellationen, die vom FATCA-Abkommen zwischen der Schweiz und der USA erfasst werden, sind in der Tabelle nicht berücksichtigt. Dieses Abkommen betrifft wirtschaftlich berechtigte Personen mit US-Bezug (sogenannte US-Person).

Tabelle 2: Besteuerung von Zinserträgen aus Obligationen einschliesslich Geldmarktpapieren, Zinserträgen aus Pflichtwandelanleihen und Anleihen mit Forderungsverzicht bei schweizerischen Zahlstellen unter Berücksichtigung des Status quo und der Reformszenarien

| Steuerobjekt  | Schuldner                       | Wirtso<br>Perso | chaftlich berechtigte<br>n  | Status quo  | Reform-<br>variante 1   | Reform-<br>variante 2  | Reform-<br>variante 3  | Reform-<br>variante 4   |
|---|---------------------------------|-----------------|---|---|---|--|--|---|
| Zinsertrag aus<br>Obligationen  | Inlädischer<br>Schuldner        | 2.1             | Im Inland ansässige natürliche Person   | VSt S 35%   |   | VSt Z 35% /<br>Meldung   | VSt Z 35% /<br>Meldung   | VSt Z 35% /<br>Meldung  |
|   |                                 | 2.2             | Im Inland ansässige juristische Person  | VSt S 35%   |   |  |  |   |
|   |                                 | 2.3             | Im Ausland ansässige<br>Person mit DBA, die<br>nicht unter Ziffer 2.5<br>oder 2.6 fällt   | VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar   |   | Residualsteu-<br>er gemäss<br>DBA  | Residualsteu-<br>er gemäss<br>DBA  | Residual-<br>steuer ge-<br>mäss DBA   |
|   |                                 | 2.4             | Im Ausland ansässige<br>Person ohne DBA   | VSt S 35%<br>nicht rückfor-<br>derbar   |   | VSt Z 35%<br>nicht rückfor-<br>derbar  | VSt Z 35%<br>nicht rückfor-<br>derbar  | VSt Z 35%<br>nicht rück-<br>forderbar   |
|   |                                 | 2.5             | Natürliche Person an-<br>sässig in EU-Land<br>exkl. Österreich oder<br>UK                 | VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar   | ZBStA 35%<br>/ Meldung  | ZBStA 35% mit<br>Anrechnung<br>Residualsteuer /<br>(Residualsteuer<br>+ Meldung)   | ZBStA 35% mit<br>Anrechnung<br>Residualsteuer /<br>(Residualsteuer<br>+ Meldung)   | ZBStA 35%<br>mit An-<br>rechnung<br>Residualsteu-<br>er / (Residu-<br>alsteuer +<br>Meldung)  |
|   |                                 | 2.6             | Natürliche Person<br>ansässig in Öster-<br>reich oder UK                                  | (VSt S 35%<br>rückforderbar<br>+ angerechnet<br>an IQA-<br>Steuer) / Mel-<br>dung | (ZBStA 35%<br>+ IQA-<br>Abgel-<br>tungszah-<br>lung (UK)<br>mit An-<br>rechnung<br>Re-<br>sidualsteu-<br>er) / Mel-<br>dung | (ZBStA 35%<br>mit Anrech-<br>nung Resi-<br>dualsteuer<br>gemäss DBA<br>+ IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ (Residual-<br>steuer gemäss<br>DBA + Mel-<br>dung) | (ZBStA 35%<br>mit Anrech-<br>nung Resi-<br>dualsteuer<br>gemäss DBA<br>+ IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ (Residual-<br>steuer gemäss<br>DBA + Mel-<br>dung) | (ZBStA 35%<br>mit Anrech-<br>nung Resi-<br>dualsteuer<br>gemäss<br>DBA + IQA-<br>Abgel-<br>tungszah-<br>lung) / (Re-<br>sidualsteuer<br>gemäss<br>DBA + Mel-<br>dung) |
|   | Auslän-<br>discher<br>Schuldner | 2.7             | Im Inland ansässige<br>natürliche Person  |   |   | VSt Z 35%<br>abzügl. aus-<br>länd. Quel-<br>lensteuer /<br>Meldung   | VSt Z 35%<br>abzügl. aus-<br>länd. Quel-<br>lensteuer /<br>Meldung   | VSt Z 35%<br>abzügl.<br>ausländ.<br>Quel-<br>lensteuer /<br>Meldung   |
|   |                                 | 2.8             | Person, die nicht<br>unter Ziffer 2.7, 2.9<br>oder 2.10 fällt                             |   |   |  |  |   |
|   |                                 | 2.9             | Natürliche Person<br>ansässig in EU-Land<br>exkl. Österreich oder<br>UK                   | ZBStA 35% /<br>Meldung  | ZBStA 35% /<br>Meldung  | ZBStA 35% /<br>Meldung   | ZBStA 35% /<br>Meldung   | ZBStA 35% /<br>Meldung  |
|   |                                 | 2.10            | Natürliche Person<br>ansässig in Öster-<br>reich oder UK                                  | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ Meldung                          | (ZBStA 35%<br>+ IQA-<br>Abgeltungs-<br>zahlung) /<br>Meldung  | (ZBStA 35% +<br>IQA-<br>Abgeltungs-<br>zahlung) /<br>Meldung   | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ Meldung   | (ZBStA 35%<br>+ IQA-<br>Abgeltungs-<br>zahlung) /<br>Meldung  |
| Zinsertrag aus<br>contingent con-<br>vertible bonds<br>(Pflichtwandelanlei-<br>hen), write-off<br>bonds (Anleihen<br>mit Forderungsver-<br>zicht) <sup>47</sup> | Inländischer<br>Schuldner       | 2.11            | Im Inland ansässige<br>natürliche Person  |   |   | VSt Z 35% /<br>Meldung   | VSt Z 35% /<br>Meldung   | VSt Z 35% /<br>Meldung  |
|   |                                 | 2.12            | Im Inland ansässige juristische Person  |   |   |  |  |   |
|   |                                 | 2.13            | Im Ausland ansässige<br>Person mit DBA, die<br>nicht unter Ziffer 2.15<br>oder 2.16 fällt |   |   | Residualsteu-<br>er gemäss<br>DBA  | Residualsteu-<br>er gemäss<br>DBA  | Residual-<br>steuer ge-<br>mäss DBA   |
|   |                                 | 2.14            | Im Ausland ansässige  |   |   | VSt Z 35%<br>nicht rückfor-  | VSt Z 35%<br>nicht rückfor-  | VSt Z 35%<br>nicht rück-  |

\_

Pflichtwandelanleihen und Anleihen mit Forderungsverzicht nach den Artikeln 11-13 des Bankengesetzes vom 8. November 1934 (SR 952.0), sofern die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, gestützt auf Artikel 11 Absatz 4 des Bankengesetzes, die Anrechnung der Pflichtwandelanleihe oder der Anleihe mit Forderungsverzicht auf die erforderlichen Eigenmittel genehmigt hat. Die Angaben zu den Reformvarianten beziehen sich auf jene Papiere, die nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung ausgegeben werden. Für vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung emittierte Papiere gilt im Sinne einer Besitzstands-KI ausel (grandfathering clause) die in der Rubrik Status quo dargestellte Regelung.

|                             |      | Person ohne DBA   |                         |                         | derbar   | derbar   | forderbar   |
|-----------------------------|------|---|-------------------------|-------------------------|--|--|---|
|                             | 2.15 | Natürliche Person<br>ansässig in EU-Land<br>exkl. Österreich oder<br>UK | -1                      | 1                       | Anrechnung<br>Residualsteuer /   | ZBStA 35% mit<br>Anrechnung<br>Residualsteuer /<br>(Residualsteuer<br>+ Meldung)   | ZBStA 35%<br>mit Anrech-<br>nung Residu-<br>alsteuer /<br>(Residual-<br>steuer +<br>Meldung)  |
|                             | 2.16 | Natürliche Person<br>ansässig in Öster-<br>reich oder UK                | IQA-Steuer /<br>Meldung | IQA-Steuer<br>/ Meldung | (ZBStA 35%<br>mit Anrech-<br>nung Residu-<br>alsteuer ge-<br>mäss DBA +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ (Residual-<br>steuer gemäss<br>DBA + Mel-<br>dung) | (ZBStA 35%<br>mit Anrech-<br>nung Residu-<br>alsteuer ge-<br>mäss DBA +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ (Residual-<br>steuer gemäss<br>DBA + Mel-<br>dung) | (ZBStA 35%<br>mit Anrech-<br>nung Resi-<br>dualsteuer<br>gemäss<br>DBA + IQA-<br>Abgel-<br>tungszah-<br>lung) / (Re-<br>sidualsteuer<br>gemäss<br>DBA + Mel-<br>dung) |
| Erklärungen vgl. Tabelle 1. |      |   |                         |                         |  |  |   |

Tabelle 3: Besteuerung von Erträgen aus Beteiligungen bei schweizerischen Zahlstellen unter Berücksichtigung des Status quo und der Reformszenarien

| Steuerobjekt                | Schuldner                   | Wirtschaftlich berechtigte<br>Person |  | Status quo  | Reform-<br>variante 1   | Reform-<br>variante 2   | Reform-<br>variante 3   | Reform-<br>variante 4  |  |  |  |  |
|-----------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|--|---|---|---|---|--|--|--|--|--|
| Ertrag aus<br>Beteiligungen | Inländischer<br>Schuldner   | 3.1                                  | Im Inland ansässige natürliche Person  | VSt S 35%   | VSt S 35%   | VSt S 35%   | VSt S 35%   | VSt Z 35% /<br>Meldung   |  |  |  |  |
|                             |                             | 3.2                                  | Im Inland ansässige juristische Person   | VSt S 35%   | VSt S 35%   | VSt S 35%   | VSt S 35%   |  |  |  |  |  |
|                             |                             | 3.3                                  | Im Ausland ansässige<br>Person mit DBA, die<br>nicht unter Ziffer 3.5<br>fällt | VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar                                   | VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar                                   | VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar                                   | VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar                                   | Residualsteuer<br>gemäss DBA   |  |  |  |  |
|                             |                             | 3.4                                  | Im Ausland ansässige<br>Person ohne DBA  | VSt S 35%<br>nicht rückfor-<br>derbar                                       | VSt Z 35%<br>nicht rückfor-<br>derbar  |  |  |  |  |
|                             |                             | 3.5                                  | Natürliche Person an-<br>sässig in Österreich<br>oder UK                       | (VSt S 35%<br>rückforderbar +<br>angerechnet<br>an IQA-Steuer)<br>/ Meldung | (VSt S 35%<br>rückforderbar +<br>angerechnet<br>an IQA-Steuer)<br>/ Meldung | (VSt S 35%<br>rückforderbar +<br>angerechnet<br>an IQA Steuer)<br>/ Meldung | (VSt S 35%<br>rückforderbar +<br>angerechnet<br>an IQA-Steuer)<br>/ Meldung | IQA-Steuer mit<br>Anrechnung<br>Residualsteuer<br>gemäss DBA /<br>(Residual-<br>steuer gemäss<br>DBA + Mel-<br>dung) |  |  |  |  |
|                             | Ausländischer<br>Schuldner  | 3.6                                  | Im Inland ansässige<br>natürliche Person                                       |   |   | 1   | VSt Z 35% mit<br>Anrechnung<br>ausländische<br>Quellensteuer /<br>Meldung   | VSt Z 35% mit<br>Anrechnung<br>ausländische<br>Quellensteuer /<br>Meldung  |  |  |  |  |
|                             |                             | 3.7                                  | Person, die nicht unter<br>Ziffer 3.6 oder 3.8 fällt                           |   |   |   |   |  |  |  |  |  |
|                             |                             | 3.8                                  | Natürliche Person an-<br>sässig in Österreich<br>oder UK                       | IQA-Steuer /<br>Meldung  |  |  |  |  |
| Erklärungen vgl.            | Erklärungen vgl. Tabelle 1. |                                      |  |   |   |   |   |  |  |  |  |  |

Tabelle 4: Besteuerung der separat ausgewiesenen Zinskomponente aus der Ausschüttung und Thesaurierung von kollektiven Kapitalanlagen bei schweizerischen Zahlstellen unter Berücksichtigung des Status quo und der Reformszenarien

| Steuerobjekt                    | Schuldner                  | Wirtschaftlich berechtigte<br>Person |   | Status quo  | Reform-<br>variante 1                                    | Reform-<br>variante 2   | Reform-<br>variante 3   | Reform-<br>variante 4   |
|---------------------------------|----------------------------|--------------------------------------|---|---|--|---|---|---|
| Ausschüttung und Thesaurie-     | Inländischer<br>Schuldner  | 4.1                                  | Im Inland ansässige natürliche Person   | VSt S 35%   |  | VSt Z 35% /<br>Meldung  | VSt Z 35% /<br>Meldung  | VSt Z 35% /<br>Meldung  |
| rung von Er-<br>trägen aus      |                            | 4.2                                  | Im Inland ansässige juristische Person  | VSt S 35%   |  |   |   |   |
| kollektiven Ka-<br>pitalanlagen |                            | 4.3                                  | Im Inland ansässiger<br>qualifizierender Anle-<br>ger (Art. 38a VStV)   |   |  |   |   |   |
|                                 |                            | 4.4                                  | Im Ausland ansässige<br>Person mit DBA, die<br>nicht unter Ziffer 4.6<br>oder 4.7 fällt                                     | VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar                                   |  | Residualsteuer<br>gemäss DBA  | Residualsteuer<br>gemäss DBA  | Residualsteuer<br>gemäss DBA  |
|                                 |                            | 4.5                                  | Im Ausland ansässige<br>Person ohne DBA   | VSt S 35%<br>nicht rückfor-<br>derbar                                       |  | VSt Z 35%<br>nicht rückfor-<br>derbar   | VSt Z 35%<br>nicht rückfor-<br>derbar   | VSt Z 35%<br>nicht rückfor-<br>derbar   |
|                                 |                            | 4.6                                  | Natürliche Person an-<br>sässig in EU-Land ex-<br>kl. Österreich oder UK  | VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar                                   | ZBStA 35% /<br>Meldung                                   | ZBStA 35% mit<br>Anrechnung<br>Residualsteuer<br>/ (Residual-<br>steuer + Mel-<br>dung)   | ZBStA 35% mit<br>Anrechnung<br>Residualsteuer<br>/ (Residual-<br>steuer + Mel-<br>dung)   | ZBStA 35% mit<br>Anrechnung<br>Residualsteuer<br>/ (Residual-<br>steuer + Mel-<br>dung)   |
|                                 |                            | 4.7                                  | Natürliche Person an-<br>sässig in Österreich<br>oder UK  | (VSt S 35%<br>rückforderbar +<br>angerechnet<br>an IQA-Steuer)<br>/ Meldung | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ Meldung | (ZBStA 35%<br>mit Anrech-<br>nung Residual-<br>steuer gemäss<br>DBA + IOA-Ab-<br>geltungszah-<br>lung) / (Resi-<br>dualsteuer<br>gemäss DBA +<br>Meldung) | (ZBStA 35%<br>mit Anrech-<br>nung Residual-<br>steuer gemäss<br>DBA + IOA-Ab-<br>geltungszah-<br>lung) / (Resi-<br>dualsteuer<br>gemäss DBA +<br>Meldung) | (ZBStA 35%<br>mit Anrech-<br>nung Residual-<br>steuer gemäss<br>DBA + IOA-Ab-<br>geltungszah-<br>lung) / (Resi-<br>dualsteuer<br>gemäss DBA +<br>Meldung) |
|                                 |                            | 4.8                                  | Im Ausland ansässige<br>Person mit Affidavit-<br>Verfahren (Art. 34<br>VStV), die nicht unter<br>Ziffer 4.9 oder 4.10 fällt |   |  |   |   |   |
|                                 |                            | 4.9                                  | Natürliche Person an-<br>sässig in EU-Land ex-<br>kl. Österreich oder UK<br>mit Affidavit-Verfahren<br>(Art. 34 VStV)       | ZBStA 35% /<br>Meldung  | ZBStA 35% /<br>Meldung                                   | ZBStA 35% /<br>Meldung  | ZBStA 35% /<br>Meldung  | ZBStA 35% /<br>Meldung  |
|                                 |                            | 4.10                                 | Natürliche Person an-<br>sässig in Österreich<br>oder UK mit Affidavit-<br>Verfahren (Art. 34<br>VStV)                      | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ Meldung                    | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ Meldung | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ Meldung  | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ Meldung  | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ Meldung  |
|                                 | Ausländischer<br>Schuldner | 4.11                                 | Im Inland ansässige natürliche Person   |   |  | VSt Z 35% /<br>Meldung  | VSt Z 35% /<br>Meldung  | VSt Z 35% /<br>Meldung  |
|                                 |                            | 4.12                                 | Person, die nicht unter<br>Ziffer 4.11, 4.13 oder<br>4.14 fällt   |   |  |   |   |   |
|                                 |                            | 4.13                                 | Natürliche Person an-<br>sässig in EU-Land ex-<br>kl. Österreich oder UK  | ZBStA 35% /<br>Meldung  | ZBStA 35% /<br>Meldung                                   | ZBStA 35% /<br>Meldung  | ZBStA 35% /<br>Meldung  | ZBStA 35% /<br>Meldung  |
| Erklärungen:                    |                            | 4.14                                 | Natürliche Person an-<br>sässig in Österreich<br>oder UK  | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ Meldung                    | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ Meldung | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ Meldung  | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ Meldung  | (ZBStA 35% +<br>IQA-Abgel-<br>tungszahlung)<br>/ Meldung  |

#### Erklärungen:

Zinskomponente: Der Steuer unterliegt lediglich die Zinskomponente, sofern die kollektive Kapitalanlage diese separat ausweist. Ansonsten wird der gesamte Ertrag von der Steuer erfasst.

Affidavit-Verfahren: vgl. auch Bericht Zahlstellenprinzip Ziff. 4.2.1.c.aa.ii

Für die weiteren Erklärungen vgl. Tabelle 1.

Tabelle 5: Besteuerung von übrigen Erträgen aus der Ausschüttung und Thesaurierung von rapportierenden<sup>48</sup> kollektiven Kapitalanlagen bei schweizerischen Zahlstellen unter Berücksichtigung des Status quo und der Reformszenarien

| Steuerobjekt  | Schuldner                  | Wirtso<br>Perso | chaftlich berechtigte<br>n  | Status quo   | Reform-<br>variante 1  | Reform-<br>variante 2  | Reform-<br>variante 3  | Reform-<br>variante 4  |
|---|----------------------------|-----------------|---|--|--|--|--|--|
| Ausschüttung<br>und Thesaurie-<br>rung von Er-<br>trägen aus<br>kollektiven Ka-<br>pitalanlagen | Inländischer<br>Schuldner  | 5.1             | Im Inland ansässige natürliche Person   | VSt S 35%  | VSt S 35%  | VSt S 35% /<br>Meldung   | VSt Z 35% /<br>Meldung   | VSt Z 35% /<br>Meldung   |
|   |                            | 5.2             | Im Inland ansässige juristische Person  | VSt S 35%  | VSt S 35%  |  |  |  |
|   |                            | 5.3             | Im Inland ansässiger<br>qualifizierender Anle-<br>ger (Art. 38a VStV)   |  |  |  |  |  |
|   |                            | 5.4             | Im Ausland ansässige<br>Person mit DBA, die<br>nicht unter Ziffer 5.6<br>oder 5.7 fällt                                     | VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar  | VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar  | VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar  | Residualsteuer<br>gemäss DBA   | Residualsteuer<br>gemäss DBA   |
|   |                            | 5.5             | Im Ausland ansässige<br>Person ohne DBA   | VSt S 35%<br>nicht rückfor-<br>derbar  | VSt S 35%<br>nicht rückfor-<br>derbar  | VSt S 35%<br>nicht rückfor-<br>derbar  | VSt Z 35%<br>nicht rückfor-<br>derbar  | VSt Z 35%<br>nicht rückfor-<br>derbar  |
|   |                            | 5.6             | Natürliche Person an-<br>sässig in EU-Land ex-<br>kl. Österreich oder UK  | VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar  | VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar  | VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar  | Residualsteuer<br>gemäss DBA<br>bzw. CH-Recht  | Residualsteuer<br>gemäss DBA<br>bzw. CH-Recht  |
|   |                            | 5.7             | Natürliche Person an-<br>sässig in Österreich<br>oder UK  | (VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar +<br>angerechnet<br>an IQA-Steuer)<br>/ Meldung | (VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar +<br>angerechnet<br>an IQA-Steuer)<br>/ Meldung | (VSt S 35%<br>(teilweise)<br>rückforderbar +<br>angerechnet<br>an IQA-Steuer)<br>/ Meldung | (IOA-Steuer<br>mit Anrech-<br>nung Residual-<br>steuer gemäss<br>DBA) / (Resi-<br>dualsteuer<br>gemäss DBA +<br>Meldung) | (IQA-Steuer<br>mit Anrech-<br>nung Residual-<br>steuer gemäss<br>DBA) / (Resi-<br>dualsteuer<br>gemäss DBA +<br>Meldung) |
|   |                            | 5.8             | Im Ausland ansässige<br>Person mit Affidavit-<br>Verfahren (Art. 34<br>VStV), die nicht unter<br>Ziffer 5.9 oder 5.10 fällt |  |  |  |  |  |
|   |                            | 5.9             | Natürliche Person an-<br>sässig in EU-Land ex-<br>kl. Österreich oder UK<br>mit Affidavit-Verfahren<br>(Art. 34 VStV)       |  |  |  |  |  |
|   |                            | 5.10            | Natürliche Person an-<br>sässig in Österreich<br>oder UK mit Affidavit-<br>Verfahren (Art. 34<br>VStV)                      | IQA- Steuer /<br>Meldung   | IQA- Steuer /<br>Meldung   | IQA- Steuer /<br>Meldung   | IQA- Steuer /<br>Meldung   | IQA- Steuer /<br>Meldung   |
|   | Ausländischer<br>Schuldner | 5.11            | Im Inland ansässige natürliche Person   |  |  |  | VSt Z 35% /<br>Meldung   | VSt Z 35% /<br>Meldung   |
|   |                            | 5.12            | Person, die nicht unter<br>Ziffer 5.11, 5.13 oder<br>5.14 fällt   |  |  |  |  |  |
|   |                            | 5.13            | Natürliche Person an-<br>sässig in EU-Land ex-<br>kl. Österreich oder UK  |  |  |  |  |  |
|   |                            | 5.14            | Natürliche Person<br>ansässig in Österreich<br>oder UK  | IQA-Steuer /<br>Meldung  | IQA-Steuer /<br>Meldung  | IQA-Steuer /<br>Meldung  | IQA-Steuer /<br>Meldung  | IQA-Steuer /<br>Meldung  |

#### Erklärungen:

Erträge aus direktem Grundbesitz werden ausschliesslich auf Stufe der kollektiven Kapitalanlage besteuert. Affidavit-Verfahren: vgl. auch Bericht Zahlstellenprinzip Ziff. 4.2.1.c.aa.ii

Für die weiteren Erklärungen vgl. Tabelle 1.

Erträge von nicht rapportierenden kollektiven Kapitalanlagen werden steuerlich wie in dieser Tabelle behandelt, es sei denn, das ZBStA käme zur Anwendung. In diesem Fall unterliegt die ganze Ausschüttung bzw. die Differenz zwischen Verkauf- und Kaufpreis dem Steuerrückbehalt gemäss ZBStA.

# Anhang 2: Stellungnahmen der Teilnehmer der von der gemischten Arbeitsgruppe durchgeführten Hearings vom 24. September 2013<sup>49</sup>

#### Anhang 2.1: Stellungnahme der Swiss Funds & Asset Management Association SFAMA



Swiss Funds & Asset Management Association SFAMA Dufourstrasse 49 Postfach 4002 Basel / Schweiz Tel. +41 (0)61 278 98 00 • Fax +41 (0)61 278 98 08 www.sfama.ch • office@sfama.ch

Technischer Input im Nachgang zum Hearing der Arbeitsgruppe des Bundesrats zur Zahlstellensteuer vom 24. September 2013 mit dem Finanzplatz in Bern

Vereinbarungsgemäss möchten wir Ihnen die Aspekte im Zusammenhang mit den kollektiven Kapitalanlagen nachfolgend detaillierter darlegen:

# Kollektive Kapitalanlage in der Funktion als Anleger sowie in der Funktion als Anlageobjekt

Kollektive Kapitalanlagen werden wie bei der Verrechnungssteuer auch unter einem Regime der Zahlstellensteuer eine Doppelfunktion haben: Einerseits fungieren sie als Anleger und andererseits dienen sie natürlich als Anlageobjekt.

- In ihrer Funktion als Anleger sollte bei der Ausgestaltung einer Zahlstellensteuer berücksichtigt werden, dass die inländischen und ausländischen kollektiven Kapitalanlagen 100% der mit der Zahlstellensteuer belegten Erträge erhalten sollten. Eine Einschränkung würde aus unserer Sicht das Hauptziel – die Erhöhung der Attraktivität des schweizerischen Kapitalmarktes – stark beinträchtigen.
- In ihrer Funktion als Anlageobjekt sollte aus der Sicht der kollektiven Kapitalanlagen das direkte Halten und das indirekte Halten von Wertschriften in Bezug auf die Verrechnungs-/Zahlstellensteuer grundsätzlich gleich behandelt werden. Wobei für die Ausgestaltung einer Zahlstellensteuer die in- und ausländischen kollektiven Kapitalanlagen separat zu betrachten sind. Wir gehen nachfolgend nur auf die nach Schweizer Steuerrecht transparent zu behandelnden kollektiven Kapitalanlageformen näher ein und gehen davon aus, dass die schweizerischen steuerlichen Regelungen im Fallen von nicht-transparenten Formen wie bis anhin weitergeführt werden würden.

Der einfachheithalber gehen wir basierend auf Ihren Slides nachfolgend davon aus, dass für die inländischen Beteiligungspapiere kein Systemwechsel stattfinden soll und der Kapitalgewinn nicht mit einer Zahlstellensteuer erfasst wird.

#### Inländische kollektive Kapitalanlagen

In der Schweiz unterliegen die Ausschüttungen/Thesaurierungen von kollektiven Kapitalanlagen grundsätzlich der Verrechnungssteuer, es sei denn, es handelt sich dabei um (1) Kapitalgewinne oder (2) das Affidavitverfahren kann angewendet werden. Es gilt dabei das Fälligkeitsprinzip und nicht das Wertzuwachsprinzip.

Bei einem partiellen Wechsel der Verrechnungssteuer zu einer Zahlstellensteuer sind unseres Erachtens folgende Aspekte zu berücksichtigen.

#### Fälligkeitsprinzip vs. Wertzuwachsprinzip

Wir würden aus Kostenüberlegungen und aus Sicht der operationellen Risiken für die Beibehaltung des Fälligkeitsprinzips plädieren. Tägliche Meldungen des Nettobetrags des mit der Zahlstellensteuer zu erfassenden Betrags würden in Analogie einer EUZ-Logik grundsätzlich funktionieren (täglicher TIS), würden aber auf Seiten der Zahlstellen zu einem vergrössertem Umbau der momentanen IT-Lösung führen.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Soweit schriftlich eingegangen.

#### Asset Test

Die Ausgestaltung eines Asset Tests kann unterschiedlich erfolgen

- Festlegung einer Mindestgrenze, unter welcher die Zahlstellensteuer nicht zur Anwendung kommt (analog EUZ): Eine solche Ausgestaltung ist unseres Erachtens nicht zielführend, da damit keine Gleichbehandlung des direkten und indirekten Haltens erreicht wird. Sie würde nur dann Sinn machen, falls Kundenguthaben nicht der Zahlstellensteuer unterstellt werden würde und daher aus Gründen der operationellen Vereinfachung eine Mindestgrenze festgelegt werden könnte, damit nicht für Kleinstbeträge ein zusätzlicher Coupon ausgeschüttet werden müsste.
- Festlegung einer Grenze, ab deren Erreichung die kollektive Kapitalanlage gesamthaft der Zahlstellensteuer unterliegt (analog UK Abgeltungssteuer): Eine solche Ausgestaltung ist unseres Erachtens nicht zielführend, da sie potentiell anfällig auf Missbräuche ist (z.B. kollektive Kapitalanlage könnte je nach Ausgestaltung potentiell verrechnungssteuerbelastete Erträge über die Zahlstellensteuer an ausländische Personen ausschütten (Konverterproblematik).
- Festlegung eines Prozentsatzes, welcher für die Berechnung des der Zahlstellensteuer unterliegenden Anteils an einer Thesaurierung/Ausschüttung verwendet wird: Dieser Ansatz würde die Berechnung des Zinsertrages loslösen von der effektiven Buchhaltung und ist unseres Erachtens daher auch nicht zielführend.

In allen Fällen stellt sich die Zusatzkomplikation der Fund-of-Funds, welche für die Bestimmung ihres Asset Tests die Asset Tests ihrer Investments aggregieren müssen.

Separater Coupon bei schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen Die Schaffung eines separaten Coupons im Falle von schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen stellt unseres Erachtens ein gangbarer Weg dar, welcher jedoch – je nach Ausgestaltung der Zahlstellensteuer – aufgrund des zusätzlichen Coupons zu erhöhten Kosten auf Seiten der Fondsleitungen führen würde. Zu beachten ist jedoch, dass die Fondsleitungen für die Berechnung des Nettoerfolgs – und somit für die Zuteilung der Aufwendungen – klare Regeln bräuchten, welche über die momentanen Regeln zur Ermittlung des steuerbaren Ertrags hinausgehen (z.B. wie werden Sollzinsen auf die Zahlstellensteuer- und die Verrechnungssteuererträge zugeordnet, wie werden sonstige Aufwendungen, welche nicht direkt einer Wertschriftenart zugeordnet können, alloziert?).

Eine weitere Besonderheit ist das Affidavitverfahren. Dieses müsste – falls ausländische Beteiligungspapiere nicht mit der Zahlstellensteuer erfasst würden – entsprechend angepasst werden, da es dann nur noch bei ausländischen Beteiligungserträgen seine Wirkung entfalten könnte. Falls auch auf ausländischen Beteiligungspapieren die Zahlstellensteuer zu erheben wäre, könnte man sie in den Zahlstellensteuercoupon integrieren.

#### Ausländische kollektive Kapitalanlagen

#### Fälligkeitsprinzip vs. Wertzuwachsprinzip

Wir würden aus Kostenüberlegungen und aus Sicht der operationellen Risiken für die Beibehaltung des Fälligkeitsprinzips plädieren. Tägliche Meldungen des Nettobetrags des mit der Zahlstellensteuer zu erfassenden Betrags würden in Analogie einer EUZ-Logik grundsätzlich funktionieren (täglicher TIS), hätten aber für ausländische kollektive Kapitalanlagen einen nicht zu unterschätzenden Mehraufwand zur Folge, welcher die Akzeptanz einer solchen Lösung im Ausland reduzieren könnte. Unseres Erachtens wäre

das direkte Abstellen auf den EUZ-TIS und –TID die einzige Möglichkeit, eine breite Akzeptanz für eine tägliche Meldung zu erhalten. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Schweiz damit die Ausgestaltung ihrer Zahlstellensteuer an die Ausgestaltung der entsprechenden EU-Direktive binden würde, was rechtsstaatlich eine schwierige Lösung darstellen könnte.

#### Tax Reporting f ür ausländische kollektive Kapitalanlagen

Für Tax Reporting-Zwecke von ausländischen kollektiven Kapitalanlagen muss zusätzlich zur Unterscheidung zwischen Kapitalgewinn und steuerbaren Erträgen die weitere Unterscheidung in (1) steuerbarer Ertrag, welcher der Zahlstellensteuer unterliegt und (2) steuerbarer Ertrag, welcher nicht der Zahlstellensteuer unterliegt, gemacht werden. Zusätzlich müsste eine Default-Lösung erarbeitet werden, falls eine ausländische kollektive Kapitalanlage die Angaben nicht liefert.

#### Generelle Punkte

- Fälligkeit des mit der Zahlstellensteuer zu belastenden Ertrags
   Aus operationellen Überlegungen würden wir vorschlagen, dass ein Ausschüttungs respektive ein Thesaurierungszeitpunkt innerhalb einer gewissen Frist nach Abschluss des
   Geschäftsjahres der kollektiven Kapitalanlage vorgesehen werden kann, da ansonsten
   aufgrund mangelnder Daten immer mit der Defaultlösung gearbeitet werden müsste.
- Gleichbehandlung mit den strukturierten Produkten
   Wie bereits oben erwähnt, würden wir eine Gleichbehandlung des direkten und indirekten
   Haltens von Wertschriften begrüssen. Dies bedeutet jedoch gemäss unserem Verständnis,
   dass auch die Behandlung von strukturierten Produkten, welche steuerlich wie kollektive
   Kapitalanlagen behandelt werden, im Detail zu prüfen ist.

#### Beizug von Fondsspezialisten

Da noch einige Fragen mit Bezug auf eine Umsetzung der Zahlstellensteuer bei kollektiven Kapitalanlagen offen und/oder unbeantwortet sind, erklärt sich die SFAMA gerne bereit, die Arbeitsgruppe des Bundesrats mit Spezialisten aus der Fondsindustrie tatkräftig zu unterstützen und sich bei der Erarbeitung der Umsetzung entsprechend direkt einzubringen.

Basel, 8. Oktober 2013

SFAMA verweist zudem auf die Vernehmlassung zur Änderung des Bankengesetzes:



Versand per E-Mail: info@sif.admin.ch

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen Abteilung Märkte Bundesgasse 3 3003 Bern

Basel, 4. März 2011/SHE

#### Vernehmlassung zur Änderung des Bankengesetzes (too big to fail / TBTF)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat das EFD am 22. Dezember 2010 beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren in rubrizierter Angelegenheit durchzuführen. Mit Schreiben vom 23. Dezember 2010 hat uns die Vorsteherin des Eidg. Finanzdepartements, Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, eingeladen, zum unterbreiteten Entwurf der Gesetzesbestimmungen samt Erläuterungen zHd Ihrer Adresse Stellung zu nehmen.

Die Swiss Funds Association SFA ist eine Ende 1992 gegründete Vereinigung, die mit ihren Aktivitäten in erster Linie optimale Rahmenbedingungen für ihre 169 Mitglieder (Stand Februar 2011) in der Schweiz anstrebt. Zudem ist die SFA Mitglied im europäischen Dachverband der nationalen Fonds- und Asset Management-Verbände, EFAMA, Brüssel.

Der Mitgliederkreis umfasst zur Zeit fast alle schweizerische Fondsleitungen, zahlreiche Vertreter kollektiver Kapitalanlagen, institutionelle Asset Manager sowie Anwaltskanzleien, Revisionsgesellschaften und sonstige Dienstleister im Fonds- und Asset Managementbereich. Diese decken mehr als 95% des in der Schweiz öffentlich vertriebenen bzw. privatplatzierten Fondsvermögens ab. Wir werden uns daher nachstehend primär zu den steuerrechtlichen Änderungen vernehmen lassen.

Die SFA unterstützt die TBTF-Gesetzgebung grundsätzlich, da in einer Marktwirtschaft im Notfall auch systemrelevante Banken sollen untergehen können, ohne das Finanzsystem oder die Realwirtschaft des Landes zu gefährden.

Es ist jedoch wesentlich, dass die künftigen Anforderungen an die Schweizer TBTF-Institute mit einem Revisionsmechanismus versehen werden, um sicher zu stellen, dass die Schweizer Lösung im Rahmen der neuen internationalen Standards und Entwicklungen bleibt. Denn eine überschiessende Regulierung (Swiss Finish) würde die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Grossbanken gefährden und damit auch die Leistungsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz sowie des Wirtschaftsstandorts Schweiz generell beeinträchtigen.

Dufourstrasse 49 • Postfach • CH-4002 Basel • Tel. +41 (0)61 278 98 00 • Fax +41 (0)61 278 98 08 www.sfa.ch • office@sfa.ch

#### Steuerrecht

Die Vernehmlassungsvorlage bezweckt nebst Vorschlägen zu verschärften besonderen Anforderungen an systemrelevante Banken in den Bereichen Eigenmittel, Liquidität, Risikodiversifikation und Organisation (Aufsichtsrecht) auch die Erhöhung der Attraktivität für den Schweizer Kapitalmarkt einerseits mittels der generellen Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren, andererseits mittels Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer auf Erträgen von Obligationen und Geldmarktpapieren (Steuerrecht). Die Swiss Funds Association SFA begrüsst diese Strossrichtung ausdrücklich. Sie entspricht auch dem Strategiebericht des Bundesrates vom 16.12.2009 (Bericht Graber), in welchem unter anderem auch eine "international konkurrenzfähige Regelung der steuerlichen Rahmenbedingungen für Anlagefonds" gefordert wird. Umso unverständlicher ist es jedoch, dass in Teilbereichen der Änderungen bei der Verrechnungssteuer die berechtigten Anliegen der Fondswirtschaft schlicht vergessen wurden. Wir unterbreiten Ihnen daher nachstehend entsprechende Vorschläge, um diese Lücken zu füllen

#### **Emissionsabgabe**

Die generelle Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren begrüssen wir ausdrücklich. Diese führt zu einer Stärkung des Finanzplatzes Schweiz, wie sie seitens der Finanzindustrie seit Jahren postuliert wird. Eine Aufhebung der Emissionsabgabe, insbesondere auf Geldmarktpapieren schafft zudem Potential für die Auflage von sog. Geldmarktfonds schweizerischen Rechts auf Valoren helvetischer Emittenten.

#### Verrechnungssteuer / Zahlstellensteuer

Bei der Verrechnungssteuer auf Erträgen von Obligationen und Geldmarktpapieren soll vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip übergegangen werden. Auch dies findet grundsätzlich unsere Unterstützung, jedoch mit nachstehenden Ergänzungsanträgen.

#### Sicherungszweck

Gemäss Erläuterungen erfüllt bei juristischen Personen bereits die Pflicht zur Führung einer ordnungsgemässen Buchhaltung den Sicherungszweck. Ausserdem sind die institutionellen Anleger von der Einkommens- und Gewinnsteuerpflicht befreit (Art. 56 Bst. e DBG und Art. 23 StHG), so dass der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer in diesen Fällen hinfällig wird.

Aus der Vorlage geht nicht eindeutig hervor, wie kollektive Kapitalanlagen aufgrund ihrer transparenten Besteuerung (Art. 10 Abs. 2 DBG und Art. 7 Abs. 3 StHG) diesbezüglich behandelt werden.

Unseres Erachtens erfüllen kollektive Kapitalanlagen die Grundsätze für den Sicherungszweck ebenfalls, so dass - insbesondere auch wegen der prudentiellen Aufsicht - auf Leistungen an kollektive Kapitalanlagen (Empfänger) darauf vollumfänglich zu verzichten ist.

Angesichts des grundlegenden Ziels hinter dem Systemwechsel, nämlich der Beseitigung der steuerlichen Hindernisse, die den schweizerischen Finanzplatz – insbesondere mit Blick auf ausländische Anleger – für die Emission von Fremdkapital unattraktiv machen, ist es zudem wichtig, dass auch ausländische kollektive Kapitalanlagen die Zinsen aus schweizerischen Obligationen verrechnungssteuerfrei erhalten (mit dem Übergang zum Zahlstellenprinzip auch

für kollektive Kapitalanlagen, wie weiter unten postuliert, ist auch gewährleistet, dass sich damit kein Schlupfloch für allfällige steuerunehrliche Schweizer Anleger auftut).

E-Art. 4 Abs. 1 Bst. a VstG ist daher wie folgt zu ergänzen:

Kollektive Kapitalanlagen qualifizieren unbesehen der Personeneigenschaft ihrer Anleger nicht als eine im Inland ansässige natürliche Person im vorstehenden Sinne.

#### Wechsel hin zum Zahlstellenprinzip / Ergänzungsanträge für kollektive Kapitalanlagen

Aus den nachstehend dargelegten Überlegungen der Gleichbehandlung der Erträge und der Gleichbehandlung der Produkte drängt sich sodann auch in Bezug auf die kollektiven Kapitalanlagen ein Wechsel hin zum Zahlstellenprinzip auf.

#### Gleichbehandlung der Erträge

Das heutige Verrechnungssteuerregime kennt im Bereiche des beweglichen Kapitalvermögens:

- 1. Obligationen und Geldmarktpapiere
- Beteiligungsrechte
- Kollektive Kapitalanlagen
- Bankkundenguthaben

Der Wechsel vom Inland-Emittenten-Schuldnerprinzip auf das Universal-Emittenten-Zahlstellenprinzip ist grundsätzlich positiv, jedoch aus für uns nicht nachvollziehbaren Gründen nur für "Obligationen, Serienschuldbriefe, Seriengülten und Schuldbuchguthaben", nicht aber für kollektive Kapitalanlagen, vorgesehen.

In der Vorlage unberücksichtigt blieb, dass solche Anlagen von Anlegern entweder direkt (neu: Zahlstellenprinzip), und/oder aber indirekt über transparent besteuerte kollektive Kapitalanlagen gehalten werden, welche grundsätzlich im Schuldnerprinzip der Verrechnungssteuer verblieben.

Wenn der Übergang von Schuldner- zum Zahlstellenprinzip der Verrechnungssteuer ausschliesslich bei Obligationen und Geldmarktpapieren realisiert wird, würde dies ohne Korrektiv zu einer Ungleichbehandlung gleicher Leistungen und daher faktisch zu einer Schlechterstellung der kollektiven Kapitalanlagen führen..

Beispiel: Während bspw. die Erträge aus direkt gehaltenen *inländischen* Obligationen und Geldmarktpapieren - zufolge Zahlstellenprinzips - neu weitgehend nicht mehr der Verrechnungssteuer unterlägen (Nicht-Inland-ansässige-natürliche-Person resp. DBA-Ausländer), würden die gleichen Leistungen als Ausschüttungen kollektiver Kapitalanlagen (bspw. Domestic Bond Fund CHF) weiterhin vollumfänglich der Verrechnungssteuer unterliegen.

E-Art. 4 Abs. 1 VStG ist daher mit folgendem Korrektiv zu ergänzen:

a<sup>ter</sup>. der von einem Inländer oder von einem Ausländer ausgegebenen Obligationen, Serienschuldbriefen, Seriengülten und Schuldbuchguthaben, die von einer kollektiven Kapitalanlage gemäss KAG gehalten werden, sofern sie mit gesonderten Coupons an die Anteilsinhaber ausgeschüttet werden und von einer inländischen

Zahlstelle an im Inland ansässige natürliche Personen als wirtschaftlich Berechtigte oder an eine Adresse in einem Staat vergütet werden, mit dem die Schweiz kein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Einkommen abgeschlossen hat.

#### Gleichbehandlung der Produkte

Die vorgeschlagenen steuerlichen Massnahmen erfordern es aber, auch eine differenziertere Sicht von der Produkteebene aus einzunehmen.

Die Attraktivität des Finanzplatzes zeichnet sich auch durch die Koexistenz von strukturierten Produkten und kollektiven Kapitalanlagen aus. Bei den aufsichts- und steuerlichen Rahmenbedingungen wird stets ein level playing field verlangt und verfolgt. Der avisierte Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip im Bereiche der Obligationen führt zu einer Zweiklassengesellschaft bei den Produkten.

Während die strukturierten Produkte (insb. Index- und Basketzertifikate auf Obligationen oder Geldmarktpapiere) dem Zahlstellenprinzip folgen, würden die kollektiven Kapitalanlagen im Schuldnerprinzip verbleiben. Das level playing field würde damit einseitig zu Lasten der kollektiven Kapitalanlagen nachhaltig beeinträchtigt, was auch in eklatanter Weise den Zielen des vorerwähnten Graber-Berichtes zuwiderlaufen würde.

Wir fordern deshalb, nicht nur den Bereich der Obligationen und Geldmarktpapiere, sondern auch den gesamten Bereich der kollektiven Kapitalanlagen umfassend ins Zahlstellenprinzip zu überführen.

E-Art. 4 Abs. 1 Bst. c resp. cbis (neu) sollten deshalb neu wie folgt lauten:

c. der von einem Inländer, einem Ausländer oder von einem Ausländer in Verbindung mit einem Inländer ausgegebenen Anteile an einer kollektiven Kapitalanlage, die von einer inländischen Zahlstelle an eine im Inland ansässige natürliche Person als wirtschaftlich Berechtigte überwiesen, vergütet oder gutgeschrieben werden;

c<sup>bls</sup>. der von einem Inländer oder von einem Ausländer in Verbindung mit einem Inländer ausgegebenen Anteile an einer kollektiven Kapitalanlage, die von einer inländischen Zahlstelle an eine Adresse in einem Staat überwiesen, vergütet oder dieser Adresse gutgeschrieben werden, mit dem die Schweiz kein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Einkommen abgeschlossen hat.;

#### Inkrafttreten und Übergangsbestimmungen

Der Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip stellt einen kompletten Paradigmenwechsel im Steuererhebungsverfahren dar. Nicht nur dieser, sondern auch die diversen neuen Projekte (Abgeltungssteuer, Anpassung der EU-Zinsbesteuerung, FATCA) mit denen sich der Schweizer Finanzplatz konfrontiert sieht, bedingen eine inhaltliche Abstimmung. Aus diesem Grunde ist ein (gestaffeltes) Inkrafttreten der TBTF-Vorlage zeitlich mit Bedacht und unter Beachtung angemessener Übergangsfristen für deren Implementierung festzusetzen.

\* \* \*

Wir sind überzeugt, mit diesem Vorschlag die Gesamtinteressen des Finanzplatzes optimal zu wahren.

Für die Beantwortung allfälliger Fragen oder ein erörterndes Gespräch stehen wir Ihnen sehr gerne zur Verfügung. Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Ausführungen entgegenbringen.

Freundliche Grüsse

SWISS FUNDS ASSOCIATION SFA

Martin Thommen Präsident Dr. Matthäus Den Otter Geschäftsführer

#### Anhang 2.2: Stellungnahme von SwissHoldings und economiesuisse

# Swiss Holdings

Verband der Industrie- und Dienstleistungskonzerne in der Schweiz Fédération des groupes industriels et de services en Suisse Federation of Industrial and Service Groups in Switzerland



Per E-Mail: fabian.baumer@estv.admin.ch rebekka.holenstein@estv.admin.ch

9. Oktober 2013

Stellungnahme des Werkplatzes anlässlich des Hearings zur Zahlstellensteuer vom 24. September 2013 der gemischten Arbeitsgruppe ESTV, FDK und Wissenschaft

Sehr geehrte Damen und Herren

Am Hearing zur Zahlstellensteuer vom 24. September 2013 wurden die Vertreter des Werkplatzes eingeladen, eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Wir bedanken uns für die Durchführung des Hearings sowie die Einladung zur schriftlichen Stellungnahme.

Absolute Priorität hat für den Werkplatz die rasche Abschaffung der Verrechnungssteuer auf konzerninternen Finanzierungen, d.h. insbesondere die Aufhebung von Art. 14 a Abs. 3 der Verrechnungssteuerverordnung. Grundsätzlich geht es im Projekt zur Einführung des Zahlstellenprinzips bei der Verrechnungssteuer um eine Massnahme zur Stärkung des Kapitalmarktes. Die geforderte Anpassung der Verrechnungssteuerverordnung in Bezug auf die konzerninterne Finanzierung ist hierfür auf den ersten Blick nicht hilfreich. Für die zukünftige Entwicklung des Kapitalmarktes ist es jedoch zentral, dass die Schweizer Konzerne Treasury Funktionen, wie das Cash Pooling, bereits heute ohne Restriktionen in der Schweiz ausüben können. Fallen die Schranken in diesem Bereich, wird bei einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für konzernexterne Finanzierungen auch der Kapitalmarkt Schweiz bedeutend rascher eine Belebung erfahren. Eine Beseitigung der verrechnungssteuerlichen Hindernisse bezüglich der konzerninternen Finanzierung könnte umgehend durch eine Verordnungsänderung vorgenommen werden und wäre ein wichtiges erstes Signal, dass es der Bundesrat ernst meint mit seinem Bestreben der Belebung des schweizerischen Kapitalmarktes.

economiesuisse Hegibachstrasse 47 Postfach CH-8032 Zürich Telefon +41 44 421 35 35 Telefax +41 44 421 34 34

Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere Swiss Business Federation www.economiesuisse.ch Stellungnahme des Werkplatzes anlässlich des Hearings zur Zahlstellensteuer vom 24. September 2013 der gemischten Arbeitsgruppe ESTV, FDK und Wissenschaft

Die Umstellung der Verrechnungssteuer auf das Zahlstellenprinzip stellt ein langfristiges Ziel des Werkplatzes dar. Dieses Ziel ist getrennt von der Unternehmenssteuerreform III in Angriff zu nehmen. Im Folgenden werden die wichtigsten Punkte in Bezug auf die Umstellung bei der Verrechnungssteuer auf ein Zahlstellenprinzip aus Sicht des Werkplatzes dargestellt.

Aus Sicht des Werkplatzes ist eine Einschränkung der Finanzierung im Ausland nicht akzeptabel. Aufgrund wirtschaftlicher Gegebenheiten und Strukturen ist es für international tätige Konzerne unerlässlich Emissionen bei Bedarf auch im Ausland tätigen zu können. So zum Beispiel für die Finanzierung von US-Subholdings, zur Finanzierung von Akquisitionen im Ausland oder zur Erfüllung regulatorischer Voraussetzungen. Ziel muss es sein die schweizerischen Regeln so zu gestalten, dass es für Konzerne attraktiv wird, Emissionen in der Schweiz vorzunehmen. Einschränkungen von Emissionen im Ausland wirken sich hingegen eindeutig negativ auf die Standortattraktivität der Schweiz für Treasuryfunktionen aus.

Für die Wirtschaft sind jegliche Steuererhebung sowie Melde- und Dokumentationspflichten auf Zahlungen ins Ausland unakzeptabel. Um die Problematik einer möglichen Verlegung der Zahlstelle ins Ausland zu lösen, sind Stärkungen bei der Amtshilfe sowie die Reziprozität bei Zinsbesteuerungs- und Abgeltungssteuerabkommen vorzusehen. Trotz Bankgeheimnis im Inland hindert Art. 26 des OECD-Musterabkommens die Schweiz nicht daran, amtshilfeweise Bankinformationen ausländischer Staaten einzuverlangen, sobald die Selbstbeschränkung gemäss Art. 22 Abs. 6 Amtshilfegesetz aufgehoben wird.

Der Werkplatz ist der Meinung, dass in Bezug auf in- und ausländische Obligationen, Geldmarktpapiere und Bankgutgaben ein Wechsel zum Zahlstellenprinzip möglich ist. Bei inländischen Beteiligungsrechten sollte das Schuldnerprinzip jedoch aufgrund der grossen Bedeutung der entsprechenden Quellensteuer für den Fiskus beibehalten werden. Bei ausländischen Beteiligungsrechten ist dagegen das Zahlstellenprinzip anzuwenden. Dieser partielle Systemwechsel nur für ausländische Beteiligungsrechte schliesst eine Besteuerungslücke, generiert zusätzliches Steuersubstrat und stärkt die steuerliche Gleichbehandlung. Kollektive Kapitalanlagen sollen mittels einer Unterstellung unter das Zahlstellensteuerprinzip über einen separaten Coupon der direkten Kapitalanlage gleichgestellt werden. Dadurch lässt sich eine Steuerumgehung bzw. - vermeidung wirksam verhindern.

Eine automatische Meldung an die Steuerbehörden ist für die Wirtschaft nicht akzeptabel und wäre auch politisch nicht durchsetzbar. Eine freiwillige Meldung ist dagegen unbedingt vorzusehen, da sie für den Steuerzahler beträchtliche Liquiditätsvorteile bringt.

#### Seite 3

Stellungnahme des Werkplatzes anlässlich des Hearings zur Zahlstellensteuer vom 24. September 2013 der gemischten Arbeitsgruppe ESTV, FDK und Wissenschaft

Um das Ziel eine Belebung des schweizerischen Kapitalmarktes zu erreichen, müssen die Rahmenbedingungen für sämtliche Finanzierungsaktivitäten (langfristige, kurzfristige sowie konzerninterne Finanzierungen) attraktiv sein. Sind diese Bedingungen erfüllt, so dürften die Konzerne bedeutende wertschöpfungsgenerierende Aktivitäten in die Schweiz verlegen. Diesbezüglich müssen neben den direkten Arbeitsplätzen in der Konzernfinanzierung, die neu in der Schweiz angesiedelt würden, auch die bedeutenden indirekten Effekte durch externe Beratungs-, juristische sowie Bankdienstleistungen berücksichtigt werden.

Freundliche Grüsse

Dr. Frank Marty

Mitglied der Geschäftsleitung

economiesuisse

Martin Hess

Dipl. Steuerexperte SwissHoldings

#### Anhang 2.3: Stellungnahme der Schweizerischen Bankiervereinigung

### SwissBanking

Per F-Mail: Fabian.baumer@estv.admin.ch

Eidgenössische Steuerverwaltung Steuerpolitik Eigerstrasse 65 3003 Bern

Basel, 7, Oktober 2013 DBA / ST.1

#### Stellungnahme zum Hearing "Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer"

Sehr geehrter Herr Baumer

Wir beziehen uns auf das Hearing der gemischten Arbeitsgruppe zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer" vom 24. September 2013 in Bern und danken Ihnen für das konstruktive und offene Gespräch. Gerne möchten wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahrnehmen und unterbreiten Ihnen nachfolgend unsere Anliegen.

Zusammenfassend ist die Schweizerische Bankiervereinigung grundsätzlich nicht ablehnend aber kritisch gegenüber einem Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer eingestellt. Nachfolgende Punkte sollten unserer Ansicht nach in einer Gesetzesvorlage zwingend berücksichtigt werden:

#### Vollständige Befreiung des Obligationenmarktes

Der Effort eines Wechsels vom Schuldner- zu einem Zahlstellensteuerprinzip lohnt sich für die Schweiz nur, wenn der schweizerische Obligationenmarkt vollumfänglich von den verrechnungssteuerlichen Behinderungen befreit wird. Die Anleger auf den Obligationenmärkten sind überwiegend grosse institutionelle Investoren wie Versicherungen und Pensionskassen. Ausländische Investoren vermeiden u.a. aufgrund der vorhandenen Ausweichmöglichkeiten Obligationen, die mit Quellensteuern oder mit Meldepflichten behaftet sind.

Nur sehr grosse Märkte sind trotz Pflichten für die Anleger attraktiv genug (z.B. das US-Formular W-8BEN oder für die US Portfolio Interest Exemption oder den Regelungen für Japan). Der Obligationenstandort Schweiz wird bei verrechnungssteuerbelasteten Anlagen gemieden und würde überwiegend auch in Zukunft gemieden bei Zahlstellensteuerabzügen ins Ausland oder bei weiteren Melde- und Dokumentationspflichten bei Zahlungen ins Ausland.

Die Kernforderung ist damit die Befreiung von Zinszahlungen auf Obligationen ins Ausland von Steuerabzügen (und keine neuen Dokumentations- und Meldepflichten).

Der Befürchtung der Verlagerung von Depotbeziehungen von steuerunehrlichen Schweizer Steuerpflichtigen ins Ausland kann mit dem internationalen Instrumentarium der Amtshilfe gemäss Art. 26 OECD-MA entgegengewirkt werden. Dafür muss vor oder mit dem Systemwechsel die schweizerische Selbstbeschränkung der Amtshilfe gemäss Art. 22 Abs. 6 Amtshilfegesetz aufgehoben werden. Die Amtshilfe gemäss Art. 26 OECD-MA erlaubt Anfragen auf Ver-

 Schweizerische Bankiervereinigung Association suisse des banquiers Associazione Svizzera dei Banchieri Swiss Bankers Association

Postfach 4182 CH-4002 Basel

Aeschenplatz 7 T+41 61 295 93 93 F+41 61 272 53 82 office@sba.ch www.swissbanking.org

langen im Einzelfall sowie Gruppenanfragen. Die weiteren internationalen Entwicklungen im Bereich der EU-Zinsbesteuerung und bei der OECD werden das Netz der Amtshilfe zusätzlich verdichten.

#### b. Haftung der Zahlstellen

Die heutige Verrechnungssteuer ist insbesondere in den Bereichen der Dividendenerträge und der Rückerstattung geprägt von der Verhinderung der Umgehung. Eine Zahlstellensteuer muss als Massenverfahren ausgestaltet sein und darf die Zahlstellen nicht dazu verpflichten, mögliche Umgehungsabsichten der Kunden aufzuspüren.

Gemäss Bundesverfassung erschöpft sich die Kompetenz des Bundes in den angesprochenen Bereichen in der Erhebung einer Verrechnungssteuer. Ohne Verfassungsänderung muss eine Zahlstellensteuer daher auch eine Verrechnungssteuer sein. Es wird also unter der zwingenden Annahme der Beibehaltung einer Verrechnungssteuer auf schweizerischen Dividendenerträgen eine Quellen-Verrechnungssteuer (vgl. bisherige Verrechnungssteuer) und eine Zahlstellen-Verrechnungssteuer ("neue" Zahlstellensteuer) geben. Diese Systematik könnte auch alternativ ausgestaltet werden, indem die bisherige Verrechnungssteuer nur greift, wenn die Zahlstellen-Verrechnungssteuer nicht anwendbar ist. In diesem Fall müsste u.E. die Verfassung nicht angepasst werden; die Anpassung der gesetzlichen Grundlage würde ausreichen. So wäre auch eine Etappierung – mit politisch besseren Chancen - möglich.

Die Haftungsrisiken für die Zahlstellensteuer müssen trotz unveränderter Umgehungsund Missbrauchspraxis der Quellen-Verrechnungssteuer reduziert und bei Anwendung der notwendigen Sorgfalt bei der Zahlstellensteuer ganz eliminiert werden. Für die Zahlstellensteuer sollten in diesem Zusammenhang folgende Elemente explizit und in möglicher Abweichung von den Grundsätzen der Quellen-Verrechnungssteuer gelöst werden:

- Die Zahlstelle soll sich vollumfänglich auf die Informationen eines anerkannten Data-Providers verlassen k\u00f6nnen. Im Idealfall wird eine Schnittstelle zwischen der von der ESTV tagfertig gef\u00fchrten Liste zu Verm\u00f6gensertr\u00e4gen (z.B. Ertr\u00e4ge aus Corporate Actions) zur SIX-Group oder direkt zu den Zahlstellen eingerichtet.
- Das Gesetz soll die Tatbestände der Zahlstellensteuer klar und umfassend beschreiben.
   Die Zahlstellen sollen gemäss Gesetz die Abwicklung vornehmen und auf mögliche Missbräuche keine Rücksicht nehmen müssen. Vor allem die Besteuerung von Anlagefondsthesaurierungen benötigt eine klare Regelung der Ertragserfassung, weil in der Praxis die Zahlen gemäss Steuer-Rapportierung erst verzögert vorliegen.
- Das Verrechnungssteuergesetz sollte explizit das Recht zur Nachbelastung der Zahlungsempfänger beinhalten.
- Das Verrechnungssteuergesetz sollte die Zahlstellen zur Offenlegung des Zahlungsempfängers anstelle des Steuerabzugs verpflichten, wenn der Steuerabzug nicht vorgenommen werden kann (z.B. fehlende Liquidität bei Vermögenserträgen auf thesaurierenden Anlagefonds sowie bei Nachbelastungen). Das Verfahren mit Zeitansetzung für die Bereitstellung der notwendigen Liquidität für den Steuerabzug kann sich nach den IQA mit Österreich und Grossbritannien richten.
- Auf Nachbelastungen sind keine Verzugszinsen zu erheben, z.B. wenn sich die Zahlstelle auf Informationen des Datenlieferanten verlassen hat oder wenn sich die Zahlstelle sorgfältig verhalten hat (weder vorsätzlich noch grobfahrlässig).

#### c. Zeitbedarf für die Umsetzung

Für die Umsetzung des Systemwechsels zur Zahlstellensteuer ist ab Vorliegen der Wegleitung bzw. der Ausführungsbestimmungen ein Zeitraum von mindestens 2 Jahren vorzusehen. Die Frist stützt sich explizit nicht auf die Verabschiedung des Gesetzes im Parla-

ment, sondern auf das Vorliegen der Ausführungsbestimmung bzw. einer zu erwartenden Wegleitung. Zusätzlich wird vorgeschlagen, die Wegleitung parallel zum Gesetzgebungsprozess zu erarbeiten, um allfällige Problematiken die derzeit noch nicht absehbar sind, noch im Gesetz berücksichtigen zu können.

Die zeitliche Befristung für die CoCos und die Write-down Bonds bis Ende 2016 sowie die Bestrebungen der FINMA, von den Banken die Ausgabe von Bail-in Bonds in der Schweiz zu fordern, müssen beachtet werden. Wenn die Umsetzung zeitlich nicht auf spätestens 1. Januar 2017 möglich ist, sollte die Aufhebung der Verrechnungssteuer auf Obligationszinsen bereits früher erfolgen, damit die Banken die diesbezüglichen Auflagen der FINMA einhalten können.

Die Lücke im Sicherungszweck der Verrechnungssteuer bei Obligationszinsen richtet u.E. keinen Schaden an und würde durch das engere Netz des Sicherungszwecks einer späteren Zahlstellensteuer kompensiert.

#### d. Kosten

Der Aufwand für die Zahlstellen soll so gering wie möglich gehalten werden. Folgende Massnahmen können die Effizienz für die Zahlstellen sicherstellen:

- Die Zahlstellen sollten sich auf bereits eingeführte und bewährte Prozesse und Prinzipien abstützen können:
- Die Zahlstellendefinition sollte sich an die entsprechende Definition bei der EU-Zinsbesteuerung sowie den IQA anlehnen. Dabei ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass für Aktienerträge die Quellen-Verrechnungssteuer weiterhin anwendbar bleibt; die reine Auszahlung von Dividenden wie auch von Zinsen auf Aktionärsdarlehen sollte also nicht zu einer Zahlstelleneigenschaft führen.
- Die Kundenidentifikation soll sich wie bei den IQA auf die Erhebungen gemäss den Sorgfaltspflichten abstützen. Soweit nicht nur direkte inländische Kunden betroffen sein sollen, sondern auch Schweizer Anleger, die über Domizilgesellschaften, Versicherungsmäntel, Trust- und Stiftungsstrukturen investiert sind, können die IQA-Regeln herangezogen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die internationalen Regelungen zur Kundenidentifikation laufend anpassen. Dem ist Rechnung zu tragen.
- Die Vermögensertragsdefinitionen sollen sich nach dem DBG (Art. 20) richten, dabei soll die bisherige Praxis nicht angepasst werden. Die ESTV soll die Zahlstellen mit tagfertigen Vermögensertragsinformationen unterstützen sowie als Anlaufstelle bei Unsicherheiten in der Beurteilung dienen (z.B. Beurteilung von Corporate Actions, Rückzahlungen aus Kapitaleinlagereserven, Behandlung als überwiegend einmalverzinsliche Obligationen).

Die Zahlstellen sind für ihre Funktionen und ihre Aufwendungen angemessen aus der Zahlstellensteuer zu entschädigen. Aufgrund der Automatisierung, der Zusammenarbeit mit der ESTV und der Effizienz- und Haftungsbeschränkungsmassnahmen dürften der Aufwand der Zahlstellen und darum auch der Entschädigungsbetrag tiefer sein als die Provision von 4% für die Arbeitgeber bei der Erhebung der Quellensteuer, sollte jedoch mindestens 2% betragen.

Um die nötige Höhe der Provision berechnen zu können, sollte vor einer möglichen Einführung einer Zahlstellensteuer zwingend die Kosten der Implementierung und die dafür gestellten Anforderungen geklärt werden.

#### e. Service für die Stakeholders

Der Systemwechsel sollte für die wichtigsten Stakeholders (Steuerverwaltungen und Steuerpflichtige) vorteilhaft sein, damit ein zusätzlicher "Service" geschaffen werden.

Diesbezüglich ist es jedoch sehr umstritten, ob alternativ zum Zahlstellensteuerabzug die Möglichkeit zur Meldung der Vermögenserträge (bzw. der Positionen für die Vermögenssteuer) an die ESTV zur Weiterleitung an die zuständige kantonale Steuerverwaltung geschaffen werden soll und ob für diese Kunden die Quellen-Verrechnungssteuer von der Zahlstelle zurückgefordert werden könnte.

#### Anwendungsbereich für natürliche und / oder juristische Personen

Primärer Anwendungsbereich für eine Zahlstellensteuer sind die natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz. Für schweizerische juristische Personen als Anleger ist der Sicherungszweck aufgrund der Buchführungsvorschriften und der Revisionsmöglichkeiten weniger von Bedeutung. Deshalb schlagen wir vor, eine Zahlstellensteuer auf schweizerische natürliche Personen als Anleger zu beschränken, allenfalls mit transparenter Behandlung von ausländischen Domizilgesellschaften, Trusts, Stiftungen und Lebensversicherungsmäntel mit schweizerischen natürlichen Personen als wirtschaftlich Berechtigten.

#### g. Behandlung von Anlagefonds

Anlagefonds können in zweierlei Hinsicht für die Zahlstellensteuer von Bedeutung sein, als Anlage und als Anlage bjekte.

Anlagefonds als Anleger und damit als Empfänger von Zahlungen einer Zahlstelle sollen nicht von einer Zahlstellensteuer betroffen sein.

Anlagefonds als Anlageobjekte können für die Zahlstellensteuer relevant sein. Wie bei der Einkommenssteuer sollten Anlagefonds unseres Erachtens für die Zahlstellensteuer begrenzt transparent behandelt werden, also transparent in Bezug auf die Qualifikation der Einkünfte aus den Anlagen. Der Zeitpunkt der Einkommensrealisierung ist hingegen der Ausschüttungsbzw. der Thesaurierungszeitpunkt. Von den diskutierten Varianten schlagen wir die sog. "Couponmethode" vor, also die Behandlung der Erträge der Anlagefonds gemäss der Aufteilung beim Reporting / der Ausschüttung in die verschiedenen Ertragsarten.

Das könnte sich, in Beispielen ausgedrückt, folgendermassen konkretisieren:

Beispiel 1: Ein Schweizer Anlagefonds erzielt (pro Anteil) Schweizer Dividendenerträge von brutto CHF 100 sowie ausländische Dividendenerträge von CHF 50 und Zinsen von CHF 200 und schüttet die Erträge an eine Schweizer Zahlstelle aus, welche den Fondsanteil für eine schweizerische natürliche Person hält. Der Fonds kann die Quellen-Verrechnungssteuer von CHF 35 auf den Schweizer Dividendenerträgen wie bisher zurückfordern und macht einen Quellen-Verrechnungssteuerabzug im gleichen Umfang von CHF 35 auf der Ausschüttung. Ferner rapportiert der Anlagefonds in der "Couponmethode", dass in der Ausschüttung ebenfalls CHF 50 ausländische Dividendenerträge sowie Zinsen von CHF 200 enthalten sind. Soweit direkte Zinsen der Zahlstellensteuer unterliegen, sind auch die vom Fonds ausgeschütteten Zinsen von CHF 200 zahlstellensteuerpflichtig. Soweit ausländische Dividendenerträge der Zahlstellensteuer unterliegen, sind auch die vom Fonds ausgeschütteten ausländischen Dividenden von CHF 50 zahlstellensteuerpflichtig.

Beispiel 2: Ein Luxemburger Anlagefonds erzielt (pro Anteil) Schweizer Dividendenerträge von brutto CHF 100 sowie ausländische Dividendenerträge von CHF 50 und Zinsen von CHF 200 und schüttet die Erträge an eine Schweizer Zahlstelle aus, welche den Fondsanteil für eine schweizerische natürliche Person hält. Der Fonds kann die Quellen-Verrechnungssteuer von CHF 35 auf den Schweizer Dividendenerträgen nicht zurückfordern. Der Anlagefonds rapportiert in der "Couponmethode", dass in der Ausschüttung ebenfalls CHF 50 ausländische Dividendenerträge sowie Zinsen von CHF 200 enthalten sind. Soweit direkte Zinsen der Zahlstellensteuer unterliegen, sind auch die vom Fonds ausgeschütteten Zinsen von CHF 200 zahlstellensteuerpflichtig. Soweit ausländische Dividendenerträge der Zahlstellensteuer unterliegen, sind auch die vom Fonds ausgeschütteten ausländischen Dividenden von CHF 50 zahlstellensteuerpflichtig.

Ebenfalls zu regeln werden die zeitlichen Aspekte sein (z.B. Verfahren bei verzögerter Steuerrapportierung des Anlagefonds) sowie die Vorgehensweise bei nicht rapportierenden Fonds. Auch wird der Abzug von Gebühren, insbesondere die Verteilung auf die verschiedenen Vermögensertragskomponenten, zu prüfen sein.

Für ergänzende Ausführungen zur Behandlung von Anlagefonds verweisen wir auf die Stellungnahme der Schweizerischen Fonds und Asset Management Association (SFAMA).

#### h. Partieller oder gesamthafter Übergang zur Zahlstellensteuer

Aus fiskalischen Gründen ist die Beibehaltung der Quellen-Verrechnungssteuer auf schweizerischen Dividendenerträgen möglich. Eine zusätzliche Zahlstellensteuer auf schweizerischen Dividendenerträgen erübrigt sich daher, ausser der Quellen-Verrechnungssteuersatz auf schweizerischen Aktienerträgen würde auf einen tieferen Satz als die Zahlstellensteuer reduziert. Die Anlagefonds sollten nach der Coupon-Methode transparent behandelt werden (s. oben).

Ob die Zahlstellensteuer nur die Zinsen auf Obligationen umfasst oder nur Dividendenerträge aus ausländischen Aktien oder beides, muss von der Erfüllung des Sicherungszwecks sowie den Kosten für die Zahlstellen her beurteilt werden. Soweit die Zahlstellen die Vermögenserträge von einem Datenlieferanten übernehmen können, sollte sich der Zusatzaufwand für die einen oder die anderen Instrumente im Rahmen halten; sehr aufwändig sind einzig die überwiegend einmalverzinslichen Obligationen, bei denen ein Wertzuwachsgewinn als Zinsen der Zahlstellensteuer unterliegen würde.

Für die Zinsen auf Kundenguthaben ist ein Übergang zum Zahlstellensteuersystem ebenfalls wünschbar, u.a. weil damit die Probleme der Verrechnungssteuer auf Cash Pools wirksam vermeiden lassen. Der Übergang zum Zahlstellensteuersystem bei Zinsen ausserhalb des Bereichs von Obligationen würde auch die Möglichkeit beinhalten, Treuhandanlagen in die Zahlstellensteuer einzubeziehen und damit den Sicherungszweck besser zu erfüllen.

#### Berücksichtigung der Vorbelastung durch ausländische Quellensteuern

Soweit ein Vermögensertrag einer ausländischen Quellensteuer unterliegt, sollte die Zahlstellensteuer entsprechend reduziert werden.

\* \* \* \* \*

Wir bedanken uns bereits im Vorfeld für die wohlwollende Prüfung unserer Stellungnahme.

Für Rückfragen steht Ihnen Dominik Banny (Tel. 061 295 92 60 oder <a href="mailto:dominik.banny@sba.ch">dominik.banny@sba.ch</a>) gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Bankiervereinigung

Urs Kapalle

Jean Brunisholz

J. B. inolz

#### Anhang 2.4: Stellungnahme des Schweizerischen Versicherungsverbands



Schweizerischer Versicherungsverband Association Suisse d'Assurances Associazione Svizzera d'Assicurazioni

Herr Fabian Baumer
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Hauptabteilung Direkte Bundessteuer,
Verrechnungssteuer, Stempelabgaben
Eigerstrasse 65
3003 Bern

Zürich, 4. Oktober 2013

#### Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer

Sehr geehrter Herr Baumer

Wir danken für die Einladung zum Hearing der gemischten Arbeitsgruppe vom 24. September 2013 und insbesondere für das konstruktive, offene Gespräch.

Wie unbestritten festgehalten, ist im Bereich von Versicherungsprodukten kein Systemwechsel erforderlich. Die bestehenden Regulatorien haben sich im nationalen Umfeld bewährt und sind beizubehalten.

Als dringend notwendig erachten wir die Aufhebung der Verrechnungssteuer im Bereich der Obligationen und Geldmarktpapiere. Obligationen und Geldmarktpapieren werden in erster Linie von institutionellen Anlegern gehalten. Diese weichen derzeit infolge Verrechnungssteuer auf ausländische Kapitalmärkte aus. Schweizer Konzerne begeben derzeit infolge Verrechnungssteuer Obligationen über ausländische Strukturen.

Generell erachten wir die Einbeziehung der internationalen Entwicklungen als fundamental. Die internationalen Tendenzen führen zum automatischen Informationsaustausch, der Meldungen in absehbarer Zeit entbehrlich macht.

In der Folge präferieren wir die Reformvariante 5: "Verrechnungssteuer aufheben im Bereich der Obligationen und Geldmarktpapiere" ergänzt durch flankierende Massnahmen und unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklung in Zusammenhang mit Massnahmen gegen Steuerhinterziehung und Steuerumgehung.

#### Schweizerischer Versicherungsverband SVV

C. F. Meyer-Strasse 14 | Postfach 4288 | CH-8022 Zürich | Zentrale +41 (44) 208 28 28 | Fax +41 (44) 208 28 00 | www.svv.ch

Dorothea Bachmann | dorothea.bachmann@sw.ch | Direkt +41 (44) 208 28 67 | Fax direkt +41 (44) 208 28 87

# ASA | SVV

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und hoffen auf Berücksichtigung unserer Position bei der Festlegung des weiteren Vorgehens in diesem Projekt. Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

Schweizerischer Versicherungsverband SVV

Lucius Dürr

Direktor

Marc Chuard

Ressortleiter Finanz und Regulierung