
Anhang 3: Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte

Inhalt

1.	Ausgangslage	6
1.1.	Die Expertengruppe	6
1.2.	Die Untergruppe „Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte“	6
1.2.1.	Zusammensetzung	6
1.2.2.	Auftrag der Untergruppe	7
1.2.3.	Arbeitsweise der Untergruppe	7
2.	Ziele	9
2.1	Standortziel	9
2.2	Effizienzziel	10
2.3	Gerechtigkeits- und Verteilungsziele	10
2.4	Fiskalziel	10
3.	Rahmenbedingungen im nationalen und internationalen Umfeld, daraus resultierende Probleme (Überblick zur aktuellen Steuersituation) mit Fokus auf die Bedeutung des steuerlichen Umfelds	11
3.1.	Kapitalmarkt – Herausforderung: Suboptimale steuerliche Rahmenbedingungen im Bereich Obligationen und kollektive Kapitalanlagen beeinträchtigen den Kapitalmarkt Schweiz; Fokus: Verrechnungssteuer	11
3.1.1.	Ökonomische Potentiale bei einem Wechsel zum Zahlstellenprinzip	16
3.1.2.	Fiskalische Potenziale bei einem Wechsel zum Zahlstellenprinzip	18
3.2.	Bankgeschäft – Herausforderung: Dynamische internationale Entwicklung; Fokus: AIA, EUZ, UA und ausländische Finanztransaktionssteuer, VSt, Zugang zu finanziellen Daten von Inländern	18
3.2.1.	Automatischer Informationsaustausch (AIA)	18
3.2.2.	Umsatzabgabe	20
3.2.3.	Steuerliches Bankgeheimnis, Steuerstrafrecht, weitere Vorlagen	21
3.3.	Versicherungsgeschäft – Herausforderung: Verschiedene branchenspezifische Regelungen im geltenden Steuerrecht; Fokus: StA, EKSt, MWST	24
3.3.1.	Mögliche Anpassungen im geltenden Steuerrecht	25
3.3.2.	Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien der Säule 3b	25
3.3.2.1.	Risiko-Belegenheitsprinzips	25
3.3.3.	Umsatzabgabe / EU-FTT	26
3.3.4.	Einkommenssteuer bei Rentenversicherungen	26
3.3.5.	Verrechnungssteuer	26
3.4.	Dienstleistungsexport im Banken- und Versicherungsbereich	27
3.5.	Regulierung von Banken und Versicherungen – Herausforderung: Erhöhte Eigenmittelanforderungen, Marktzugang; Fokus: VSt (inkl. Bail-in Instr.), Gewinnsteuer, Kapitalsteuer	28
3.5.1.	Erhöhte Eigenmittelanforderungen	28
3.5.2.	Marktzugang	29
3.5.3.	Transfer Pricing	29
3.5.4.	Besteuerung von Konzerngesellschaften in der Schweiz	30
3.6.	Prioritäten des Bundesrates	31
3.7.	Finanzpolitische Restriktionen	31
4.	Ökonomische Analyse	33
4.1.	Kapitalmarkt	33
4.1.1.	Grundsätzlicher Wechsel zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer	33
4.1.2.	Zeitlich befristete produktbezogene Steuerbefreiung für aufsichtsrechtlich regulierte Produkte	34
4.2.	Bankgeschäft	35

4.2.1.	Private Banking: Verwertung eingehender AIA-Meldungen	35
4.2.2.	Private Banking: Meldeoption im Inland	35
4.2.3.	Private Banking: Automatischer Informationsaustausch im internationalen Verhältnis	36
4.2.4.	Wertschriftenhandel: extraterritoriale Wirkungen der Finanztransaktionssteuer bekämpfen	36
4.2.5.	Wertschriftenhandel: Umgang mit allfälligen extraterritorialen Wirkungen der Finanztransaktionssteuer	36
4.3.	Versicherungsgeschäft	37
4.3.1.	Kongruentes System der Besteuerung von Versicherungsprodukten	37
4.3.2.	Prüfung eines Wechsels zum Risikobelegensprinzip bei der Stempelabgabe	37
4.4.	Dienstleistungsexport im Banken- und Versicherungsbereich	38
4.5.	Regulierung von Banken und Versicherungen	39
4.5.1.	Einschränkung der Transferpreisisiken	39
4.5.2.	Vermeidung von Mehrfachbelastungen im Konzern	39
5.	Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der steuerlichen Rahmenbedingungen	39
5.1.	Kapitalmarkt	39
5.2.	Bankgeschäft	40
5.2.1.	Attraktive Rahmenbedingungen für steuerehrliche Bankkunden	40
5.2.2.	Übernahme internationaler Standards	40
5.2.3.	Finanztransaktionssteuer (FTT)	41
5.3.	Versicherungsgeschäft	41
5.4.	Regulierung von Banken und Versicherungen	42

Abkürzungsverzeichnis

AIA	Automatischer Informationsaustausch
BankG	Bundesgesetz vom 8. November 1934 über die Banken und Sparkassen; SR 952.0
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting
BIS Standard	Bank for International Settlements Standard
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101
CoCos	Contingent Convertible Bonds, Pflichtwandelanleihen
CRS	Common Reporting Standard (
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer; SR 642.11
EDA	Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
EFD	Eidgenössischen Finanzdepartement
EFV	Eidgenössischen Finanzverwaltung
EKSt	Einkommenssteuern
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EUZ	EU-Zinsbesteuerung
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
FDP-Liberale	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
FINIG	Finanzinstitutsgesetz
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FSB	Financial Stability Board
FTT	Finanztransaktionssteuer
G20	Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
GAFI	Groupe d'Action financière / Arbeitskreis Maßnahmen zur Geldwäschereibekämpfung
GBP	Great Britain Pound, Britische Pfund
GLAC	Gone Concern Loss Absorbing Capacity
GwG	Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung im Finanzsektor; Geldwäschereigesetz; SR 955.0
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
Model CAA	Model Competent Authority Agreement (
MWST	Mehrwertsteuer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SBVg	Schweizerischen Bankiervereinigung
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SIFI	Systemically Important Financial Institution
SR	Systematische Rechtssammlung
StA	Stempelabgaben
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937; SR 311.0
StHG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden; SR 642.14
SVV	Schweizerischen Versicherungsverbandes
TBTF	Too big to fail
TLAC	Total loss absorbing capacity
UA	Umsatzabgabe
UBS	UBS AG
UK	United Kingdom
USA	United States of America
USD	US-Dollar
USR III	Unternehmenssteuerreform III
VSt	Verrechnungssteuer

VStG	Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer; Verrechnungssteuergesetz; SR 642.21
WAK	Parlamentarische Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben
WAK-N	WAK des Nationalrates
WAK-S	WAK des Ständerates

1. Ausgangslage

1.1. Die Expertengruppe

Am 4. September 2013 beschloss der Bundesrat die Einsetzung einer breit abgestützten Expertengruppe, welche die Rahmenbedingungen und Zukunftsperspektiven des Finanzplatzes analysieren und Handlungsempfehlungen ableiten sollte. Neben dem Vorsitzenden, Professor Aymo Brunetti hatte der Bundesrat auch bereits Professorin Susan Emmenegger als Vertreterin der Wissenschaft zum Mitglied der Expertengruppe ernannt. Das EFD wurde ermächtigt, die Mitglieder der Expertengruppe zu bestätigen, sobald die Behörden und der Privatsektor ihre Repräsentanten nominiert haben. Einen Monat später – am 10. Oktober 2013 – stand die personelle Zusammensetzung der vom Bundesrat eingesetzten Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie fest und die Vertreter der Privatwirtschaft und der Behörden wurden vom EFD im Auftrag des Bundesrates mit einer Einsetzungsverfügung bestätigt.

Das Mandat der Expertengruppe sah vor, dass sich die Expertengruppe losgelöst vom Tagesgeschäft und auf der Basis der bestehenden Grundlagen zur Finanzmarktpolitik, sowohl mit den Herausforderungen an den Finanzplatz im Inland als auch mit den Chancen für den Finanzplatz im Ausland befasse. In ihren Arbeiten hatte sie die Interessen der gesamten Volkswirtschaft zu berücksichtigen. Der Schwerpunkt der Arbeiten lag auf der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzstandortes Schweiz durch Verbesserung der inländischen Rahmenbedingungen. Dadurch sollte auch der Strukturwandel im Finanzsektor und in der Realwirtschaft bestmöglich begleitet werden. Als zweiten Schwerpunkt war die Wahrung oder Verbesserung des Marktzugangs im Ausland, mit Blick auf die Erhaltung und Förderung der Wertschöpfung international ausgerichteter Tätigkeiten am Standort Schweiz, vorgesehen.

Um diese Aufgabe bestmöglich zu bewältigen, beschloss die Expertengruppe an ihrer ersten Sitzung vom 2. Dezember 2013, vier Untergruppen zu bilden, die die Querschnittsthemen Marktzutritt, volkswirtschaftliche Risiken, steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte sowie Regulierungsprozess und -umsetzung zuhanden der Expertengruppe vertieft aufarbeiten sollten.

1.2. Die Untergruppe „Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte“

1.2.1. Zusammensetzung

Die Untergruppe „Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte“ (nachfolgend auch Untergruppe genannt) setzte sich wie folgt zusammen:

Co-Vorsitzende:

- Michel Demaré, Präsident SwissHoldings
- Adrian Hug, Direktor ESTV

Vertreter der Privatwirtschaft

- Urs Kapalle, SBVg
- Andreas Risi, UBS
- Carl Emanuel Schillig, SVV
- Martin Zogg, SwissHoldings

Vertreter der Behörden

- Giancarlo Kessler (bis Juni 2014) und Stefan Flückiger (ab Juli 2014), beide EDA
- Christoph Schelling, SIF
- Fabian Baumer, ESTV
- Martin Daepf, ESTV
- Regine Loepfe, ESTV, wissenschaftliches Sekretariat

1.2.2. Auftrag der Untergruppe

Die Untergruppe „Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte“ hatte den Auftrag, zu untersuchen, ob und in welchen Bereichen die steuerliche Behandlung von Finanzgeschäften unter dem schweizerischen Steuerrecht wichtige Benachteiligungen im internationalen Vergleich nach sich zieht. Im Speziellen sollte die Untergruppe steuerliche Hindernisse im Bereich der Verrechnungssteuer sowie der Stempelabgaben analysieren und finanzielle Konsequenzen für den Staatshaushalt sowie weiterführende Implikationen einer möglichen Umgestaltung prüfen. Gleichzeitig hatte sie mögliche Implikationen bevorstehender strategischer Entscheidungen im In- sowie im Ausland einer Analyse zu unterziehen.

Um die Frage beantworten zu könnten, welche Massnahmen alternativ oder kumulativ ergriffen werden könnten, um das steuerliche Umfeld von Finanzgeschäften in der Schweiz zu verbessern, sollte die Untergruppe Handlungsoptionen bzw. Reformvorschläge in Bezug auf das steuerlichen Umfeld darlegen.

Die Untergruppe berücksichtigte bei der Evaluation der Massnahmen den Nutzen und die Kosten aus Sicht der Gesamtwirtschaft. Sie berücksichtigte dabei auch die finanz- und ausenpolitischen Auswirkungen, einschliesslich der Frage der Gegenfinanzierung, wobei die die Attraktivität und Qualität des Finanz- und Unternehmensstandorts Schweiz im Vordergrund stand.

Aufgrund der gewonnen Erkenntnisse hatte die Untergruppe „Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte“ der Expertengruppe ökonomisch sinnvolle Massnahmen vorzuschlagen. Zudem sollte sie Empfehlungen für einen allfälligen Anpassungsbedarf auf Gesetzes- und Verordnungsstufe erarbeiten.

1.2.3. Arbeitsweise der Untergruppe

Im Allgemeinen

Anzahl Sitzungen

Die Untergruppe „Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte“ hielt insgesamt zehn Sitzungen an folgenden Daten ab: 5. Februar 2014, 21. Februar 2014, 19. März 2014, 24. März 2014, 22. Mai 2014, 20. Juni 2014, 18. August 2014, 5. September 2014, 1. Oktober 2014 und 12. November 2014. Sitzungsort war jeweils Bern.

Arbeitsweise

Die Untergruppe „Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte“ war sich einig, dass ihre Diskussionen breit geführt werden. Laufende Projekte und Gesetzgebungsverfahren wurden nicht ausgeklammert, sondern einbezogen.

Zur Strukturierung der Arbeitsweise erarbeitete die Untergruppe „Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte“ in den ersten zwei Sitzungen eine Themenliste und hielt sich dabei bereits eine mögliche Berichtsgliederung vor Augen. So beschloss die Untergruppe „Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte“, sich im Hinblick auf die Erfüllung ihres Auftrages gemäss Mandat mit folgenden Themenkomplexen auseinanderzusetzen:

Suboptimale steuerliche Rahmenbedingungen im Bereich Obligationen und kollektive Kapitalanlagen beeinträchtigen den Kapitalmarkt Schweiz. Die Steuer, die dabei im Fokus stand, war die Verrechnungssteuer.

Dynamische internationale Entwicklungen des Bankgeschäfts. Dabei standen folgende Steuerthemen im Fokus: Die Bestrebungen zu einem automatischen Informationsaustausch (AIA), die Revision des EU-Zinsbesteuerungsabkommens (EUZ), die Umsatzabgabe und die

ausländische Finanztransaktionssteuern, die Verrechnungssteuer – und hier insbesondere die steuerliche Behandlung von so genannten Bail-in Bonds zur Erhöhung der Eigenmittel – sowie der Zugang der schweizerischen Steuerbehörden zu finanziellen Daten von Inländern.

Für das Versicherungsgeschäft waren verschiedene branchenspezifische Regelungen im geltenden Steuerrecht eine Herausforderung. Dabei standen die Stempelabgaben, die Einkommenssteuer und die Mehrwertsteuer im Fokus.

In Bezug auf Regulierungsbestimmungen von Banken und Versicherungen lag die Herausforderung in den erhöhten Eigenmittelanforderungen sowie im Marktzugang. Dabei spielten die Verrechnungssteuer (inkl. Bail-in Instrumente) sowie die Gewinnsteuer und Kapitalsteuer eine Rolle.

Diese Gliederung zog sich wie ein roter Faden durch die Arbeit der Untergruppe. Auch der vorliegende Schlussbericht der Untergruppe orientiert sich an diesem Aufbau.

Sitzungsschwerpunkte

Für die Sitzungen wurde jeweils ein Thema als Diskussionsschwerpunkt ausgewählt. Anlässlich der Behandlung wurde das entsprechende Thema von allen Seiten beleuchtet, analysiert und in einen internationalen Kontext gestellt. So wurden beispielsweise je für eine Sitzung die Themen „Verrechnungssteuer auf Anleihen“, „Anliegen der Bankenbranche (mit europäischer Finanztransaktionssteuer und Transfer Pricing-Problematik, ohne Bail-in Bonds und Verrechnungssteuer)“, „versicherungsspezifische Aspekte“, „Mehrfachbelastung im Konzern“ sowie die „Transfer Pricing-Problematik“ nach einer einführenden Präsentation eingehend diskutiert.

Anhörung von Fachspezialisten

Zudem lud die Untergruppe zu einzelnen Themen Fachspezialisten an ihre Sitzung ein. So nahmen im Zuge der Diskussion rund um die Verrechnungssteuer sowohl ein Spezialist der FINMA, der insbesondere die Bail-in Bonds-Problematik aus der Sicht der FINMA vorstellte, als auch ein Verrechnungssteuerspezialist der ESTV teil. Zu den Themen im Bereich des Versicherungsgeschäfts und in Bezug auf die Transfer Pricing-Problematik nahmen weitere Fachspezialisten der ESTV an einzelnen Sitzungen teil.

Empfehlungen

Aufgrund dieser Diskussionen und den daraus gewonnenen Erkenntnissen gelang es der Untergruppe, gemeinsame Empfehlungen zu formulieren und zu verabschieden.

Im Besonderen

Zwischenberichte zuhanden der Expertengruppe resp. des Bundesrates

Die Untergruppe stellte schon bei Aufnahme ihrer Arbeit fest, dass sie gewisse Themen vertieft behandeln wird, die politisch bereits weiter fortgeschritten waren, als die Diskussion in der Untergruppe oder in der Expertengruppe. Da es als nicht sinnvoll erachtet wurde, im Schlussbericht ein Thema darzulegen, zu dem der Bundesrat bereits einen Entscheid getroffen hatte, wurde mit der Expertengruppe besprochen, auf welchem Weg früher ein Input an den Bundesrat gegeben werden könnte. Es wurde vereinbart, dass die Untergruppe zu den diesbezüglich betroffenen Themen „*Reform der Verrechnungssteuer*“ und „*Automatischer Informationsaustausch*“ je einen Zwischenbericht verfassen und der Expertengruppe übermitteln kann, damit diese die Berichte zuhanden des Bundesrates verabschiedet.

Die beiden Dokumente wurden vom wissenschaftlichen Sekretariat der Untergruppe am 7. Mai 2014 an die Expertengruppe übermittelt.

Zwischenbericht „Automatischer Informationsaustausch“

In der Zwischenzeit hat der Bundesrat am 8. Oktober 2014 die Verhandlungsmandate zur Einführung des automatischen Informationsaustauschs in Steuersachen mit Partnerstaaten verabschiedet.

Zwischenbericht „Reform der Verrechnungssteuer“

Nach der Beratung in der Expertengruppe und verschiedenen Modifikationen wurde der Zwischenbericht zur Reform der Verrechnungssteuer am 16. Juni 2014 zuhanden der Departementschefin übermittelt. Der Bundesrat beauftragte das EFD am 2. Juli 2014 unter Einbezug der Expertengruppe „Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie“ eine Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten, die die Verrechnungssteuer differenzierter ausgestaltet und namentlich die Kapitalaufnahme im Inland, einschliesslich der Emission von Bail-in Bonds der Grossbanken, erleichtert.

2. Ziele

Primäres Ziel der Steuerpolitik ist die Beschaffung der öffentlichen Einnahmen im Rahmen des Fiskalziels. Im Rahmen einer rationalen Steuerpolitik werden die Steuern aber nicht irgendwie, sondern unter Beachtung von Allokations- und Steuergerechtigkeits- bzw. Verteilungszielen erhoben. Unter dem Gesichtspunkt der Allokation kann zwischen einem Standort- und einem Effizienzziel unterschieden werden. Bei der Steuergerechtigkeit und dem Verteilungsziel geht es um eine ausgewogene Verteilung der Steuerlasten bzw. ausgewogene sekundäre Einkommens- und Vermögensverteilung.

Im Rahmen der Arbeiten zur Finanzmarktstrategie steht im Vordergrund, die Rahmenbedingungen für Finanzgeschäfte auf den schweizerischen Finanzmärkten zu verbessern. Zu diesem Zweck sind gegebenenfalls steuerliche Regelungen, welche einer hohen Zielerreichung unter dem Standort- oder Effizienzziel im Wege stehen, anzupassen. Dabei ist jedoch auch den anderen steuerpolitischen Zielen, den Gerechtigkeits- und Verteilungszielen einerseits und dem Fiskalziel andererseits Beachtung zu schenken. Zumindest sollten diese Ziele möglichst wenig beeinträchtigt werden.

2.1 Standortziel

Ein gutes Steuersystem behauptet sich im Wettbewerb um mobile Steuerbasen. Es verhindert die Abwanderung mobiler Steuerbasen in andere Gebietskörperschaften und erlaubt die Ansiedlung neuer Steuerbasen. Es bietet günstige steuerliche Bedingungen für

- die Standortwahl von Unternehmen;
- die Wohnsitzwahl von natürlichen Personen;
- die Anlage von Finanzmitteln;
- und den Verkauf von Gütern und Dienstleistungen.

Während die Frage der Wohnsitzwahl natürlicher Personen vorliegend nicht im Vordergrund steht, wirken sich die steuerlichen Rahmenbedingungen für Finanzgeschäfte auf die anderen drei Aspekte aus.

Ein weiterer wichtiger Standortfaktor stellt die Rechts- und Planungssicherheit dar. Rechtssicherheit herrscht, wenn im Voraus bekannt ist, welche Steuerfolgen eine bestimmte Transaktion auslöst. Planungssicherheit besteht dann, wenn ein Wirtschaftssubjekt damit rechnen kann, dass sich das steuerliche Regelwerk nicht innert kürzester Frist ändert und dass na-

mentlich keine rückwirkenden Änderungen erfolgen. Bei grenzüberschreitend tätigen Personen ist nicht nur die Rechts- und Planungssicherheit im Inland, sondern darüber hinaus auch jene im Ausland relevant.

2.2 Effizienzziel

Das Ziel einer effizienten Besteuerung weist mehrere Dimensionen auf: niedrige Zusatzlasten, niedrige Vollzugskosten, Korrektur von bestehendem Marktversagen und makroökonomische Stabilisierung. Die wichtigsten Steuerwirkungen gehen von der Zusatzlast der Besteuerung aus. Den niedrigen Zusatzlasten der Besteuerung kommt deshalb vorrangige Bedeutung zu.

Vorliegend stehen niedrige Zusatz- und niedrige Vollzugskosten im Vordergrund:

- *Niedrige Zusatzlasten:* Auf Märkten, bei denen keine externen Effekte existieren, sollte das Steuersystem die Leistungsanreize möglichst wenig beeinträchtigen und die unternehmerischen Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte möglichst wenig verzerren. Dadurch fällt die Zusatzlast der Besteuerung niedrig aus, so dass ein hohes Wohlfahrtsniveau gesichert wird.
- *Niedrige Vollzugskosten:* Die Vollzugskosten der Besteuerung sind niedrig zu halten. Dies gilt, sowohl für die Erhebungskosten, welche beim Fiskus anfallen, als auch für die Entrichtungskosten, die den Steuerpflichtigen entstehen.

Vorliegend nicht im Vordergrund stehen:

- *Internalisierung externer Effekte (Lenkungsziele):* Treten externe Effekte auf, so können diese durch eine Lenkungssteuer internalisiert werden. Indem sie Marktverzerrungen als Folge externer Effekte korrigieren, tragen Lenkungssteuern ebenfalls zur Wohlfahrt bei.
- *Makroökonomische Stabilisierung:* Steuern können auch einen Beitrag zur optimalen Auslastung der Produktionsfaktoren und zur Dämpfung auftretender Konjunkturschwankungen leisten.

2.3 Gerechtigkeits- und Verteilungsziele

Unter den Gerechtigkeits- und Verteilungszielen ausgewogene Verteilung der Steuerlasten bzw. ausgewogene sekundäre Einkommens- und Vermögensverteilung

Im Vordergrund steht vorliegend unter dem Aspekt der Gerechtigkeits- und Verteilungsziele die horizontale Steuergerechtigkeit. Diese verlangt, dass gleichartige Sachverhalte bzw. gleiche Leistungsfähigkeit gleich zu besteuern sind.

Subsidiär treten die vertikale Steuergerechtigkeit und das intragenerationelle Umverteilungsziel hinzu:

- *Vertikale Steuergerechtigkeit:* Natürliche Personen mit höherer Leistungsfähigkeit sollen höher besteuert werden als natürliche Personen mit niedrigerer Leistungsfähigkeit.
- *Umverteilungsziel:* Korrektur der primären Einkommens- und Vermögensverteilung im Sinne einer gleichmässigeren sekundären Einkommens- und Vermögensverteilung.

2.4 Fiskalziel

Im Rahmen des Fiskalziels soll die Finanzierung der Staatsaufgaben ermöglicht werden, wobei sich die Staatsaufgaben wiederum aus den Allokations- und Verteilungszielen ableiten. Das Steueraufkommen lässt sich flexibel an einen sich verändernden Finanzierungsbedarf anpassen.

Vorliegend geht es unter dem Fiskalziel zumindest darum, das bestehende Steueraufkommen auf dem heutigen Niveau sichern zu können.

3. Rahmenbedingungen im nationalen und internationalen Umfeld, daraus resultierende Probleme (Überblick zur aktuellen Steuersituation) mit Fokus auf die Bedeutung des steuerlichen Umfelds

3.1. Kapitalmarkt – Herausforderung: Suboptimale steuerliche Rahmenbedingungen im Bereich Obligationen und kollektive Kapitalanlagen beeinträchtigen den Kapitalmarkt Schweiz; Fokus: Verrechnungssteuer

Nationales Umfeld

Der Bundesrat hat mit Bezugnahme auf den Zwischenbericht zur Verrechnungssteuerreform der Expertengruppe "Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie"¹ das EFD Anfang Juli 2014 beauftragt, unter Einbezug der Expertengruppe eine Vernehmlassungsvorlage für eine Verrechnungssteuerreform auszuarbeiten.

Mit der Revision will der Bundesrat die heutigen Beeinträchtigungen beseitigen und den Kapitalmarkt Schweiz stärken. Der Schweizer Kapitalmarkt ist derzeit für ausländische Anleger wegen der administrativ aufwändigen Verrechnungssteuer bei nur teilweise gegebener Rückforderungsmöglichkeit nicht attraktiv.

- *Beeinträchtigungen für den Werkplatz:* Wegen den Restriktionen meiden ausländische Investoren Schweizer Obligationen, was die Nachfragevolumen für neue Schweizer Emissionen deutlich dämpft. Grössere Schweizer Unternehmen versuchen daher, die mit der Steuer verbundene Belastung zu vermeiden indem sie ihre Finanzierungen häufig über ausländische Gesellschaften abwickeln. Dadurch können sie auch vermeiden, den Gläubigern zum Ausgleich höhere Zinsen bezahlen zu müssen. Als Folge davon entsteht den Unternehmen Aufwand für den Unterhalt der ausländischen Strukturen. Der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer verfehlt teilweise sein Ziel. Schweizer KMU ohne internationale Repräsentanz können hingegen keine internationalen Kapitalmarkttransaktionen direkt aus der Schweiz heraus tätigen, insbesondere auch nicht zur Beschaffung von beispielsweise EUR, GBP oder USD, da die Erträge auf dem aufgenommenen Kapital bei einer Mittelverwendung in der Schweiz der Verrechnungssteuer unterliegen. Schweizer KMUs sind daher auf alternative Finanzierungsinstrumente angewiesen.
- *Beeinträchtigungen für den Finanzplatz:* Ein Kapitalmarkt für inländische Unternehmensanleihen existiert bis heute nur in sehr begrenztem Umfang. Ein stärkerer Kapitalmarkt im Inland wäre für eine Reihe von inländischen Finanzinstituten attraktiv, da sie die damit verbundenen Dienstleistungen anbieten und zusätzliche Wertschöpfung im Inland generieren könnten. Die Verrechnungssteuer stellt zudem auch im Zusammenhang mit der Ausgabe von verlustabsorbierenden Kapitalinstrumenten aus der Schweiz heraus ein Problem dar. Die beiden Grossbanken sind aufgrund regulatorischer Vorgaben im Rahmen des TBTF-Dispositivs bereits heute verpflichtet, verlustabsorbierende Kapitalinstrumente wie CoCos (Contingent Convertible Bonds, d.h. Pflichtwandelanleihen) oder Write-off Bonds (Anleihen mit Forderungsverzicht) aus der Schweiz heraus zu emittieren. Um diese bei internationalen Investoren platzieren zu können, wurden CoCos und Write-off Bonds befristet bis Ende 2016 von der Verrechnungssteuer ausgenommen. Das Auslaufen dieser Verrechnungssteuerbefreiung sowie weitere, höhere

¹ Verweis auf die dem Bundesrat überreichte Fassung des Zwischenberichts zur Verrechnungssteuerreform.

Anforderung an verlustabsorbierendem Fremdkapital auf internationaler Ebene (sogenannte Bail-in Bonds), bedingen in naher Zukunft, dass die Verrechnungssteuerproblematik im Zusammenhang mit den regulatorischen TBTF-Anforderungen als Ganzes anzugehen ist (vgl. hierzu Ziffer 3.5.1.).

- *Ansiedlung internationaler Dienstleistungen/Produkte:* Im internationalen Vergleich gesehen unterliegt die Betreuung von Cash Pools aus der Schweiz heraus steuerlichen Nachteilen, weshalb diese Aktivitäten mehrheitlich ins Ausland abgewandert sind. Die Schweizer Banken verfügen im Ausland nicht über ausreichende kommerzielle Bankaktivitäten und können ausländische Cash Pools, auch von Schweizer Unternehmen nicht umfassend betreuen. Auch kollektive Kapitalanlagen leiden unter den erschwerten Rückforderungsmöglichkeiten. Für Details zu Kapitalanlagen wird auf den Bericht "Schuldner- und Zahlstellenprinzip im Steuerrecht" der gemischten Arbeitsgruppe vom Februar 2014 verwiesen.²
- *Lücken im Sicherungszweck für Schweizer Investoren:* Die aktuelle Ausgestaltung der Verrechnungssteuer lässt Lücken in der Besicherung von Zinserträgen von Schweizer Investoren offen. So sind beispielsweise Zinserträge aus ausländischen Anleihen nicht besteuert und bieten daher Möglichkeiten für Steuerunehrlichkeit.

Aufgrund der heutigen steuerlichen Regelungen emittieren Schweizer Unternehmen ihre Anleihen hauptsächlich im Ausland. Dadurch verliert die Schweiz Wertschöpfung und potenzielles Gewinn- und Einkommenssteuersubstrat, das auf dieser zusätzlichen Wertschöpfung in der Finanzintermediation beruhen würde.

Internationales Umfeld

Angesichts der Schweizer Verrechnungssteuer und der limitierten Attraktivität des Schweizer Kapitalmarkts im internationalen Vergleich findet das Emissionsgeschäft, auch für inländische Schuldner bzw. Garanten, bislang weitgehend im Ausland statt, wo in der Regel keine Residualsteuern auf Zinsen erhoben werden.

Besondere Problemstellungen bilden die Ausgabe von Bail-in Bonds aus der Schweiz und die zukünftige Behandlung der CoCos und Write-off Bonds. Diese Themen sind zudem zeitlich dringlich. Es ist zu erwarten, dass das Bail-in Bonds-Konzept des Financial Stability Board (FSB) in naher Zukunft verabschiedet wird.³

Herausforderungen

Der Bundesrat und die Expertengruppe schlagen aufgrund der oben dargestellten Probleme einen Wechsel zum Zahlstellenprinzip mit Ausnahme der inländischen Beteiligungserträge vor. Die Expertengruppe empfiehlt, das Projekt mit hoher Priorität voranzutreiben. Diese Reform hat das Potential, substantiell zur Attraktivität des Finanzplatzes und damit auch des Wirtschaftsstandortes Schweiz beizutragen, indem ein entscheidendes Hindernis zum Aufbau eines inländischen Marktes für die Emission von Fremdkapital beseitigt würde. Zudem wäre die Reform ein wichtiger Baustein, um das Schweizer TBTF-Regime mit Bail-in Bonds ergänzen zu können; erst die mit dieser Reform ermöglichte Emission solcher Instrumente in der Schweiz würde sicherstellen, dass im Krisenfall mit hinreichender Rechtssicherheit eine Abschreibung oder Wandlung dieser Bonds in Eigenkapital erfolgen könnte. Begünstigt wird diese Reform auch dadurch, dass mit der Einführung des automatischen Informationsaus-

² Vgl. dazu den Bericht "Schuldner- und Zahlstellenprinzip im Steuerrecht" der gemischten Arbeitsgruppe vom Februar 2014, S. 48ff.

³ Das FSB hat anlässlich des G20 Gipfels in Brisbane am 15. und 16. November 2014 einen Vorschlag für einen qualitativen und quantitativen Mindeststandard für verlustabsorbierendes Kapital („Total loss absorbing capacity“ [TLAC]) veröffentlicht (vgl. auch Bericht der Untergruppe Volkswirtschaftliche Risiken).

tauschs (AIA) auf internationaler Ebene Umgehungsmöglichkeiten über ausländische Banken deutlich erschwert werden. Unter dem Zahlstellenprinzip kann die Steuer differenzierter erhoben werden. Damit lassen sich insbesondere folgende Herausforderungen adressieren:

- *Limitierte Kapitalmarktattraktivität:* Die fehlende Attraktivität des schweizerischen Kapitalmarktes für ausländische Investoren erfordert eine Verrechnungssteuerreform zur Beseitigung der heutigen Nachteile. Ausländische Investoren erwerben heute kaum Obligationen von Schweizer Schuldner, da sie die anfallende Verrechnungssteuer nicht vollständig und/oder nur mit administrativem Aufwand zurückfordern können; deshalb verzichten grössere Schweizer Unternehmen fast ausnahmslos darauf, Anleihen in der Schweiz auszugeben. Die Umstellung auf das Zahlstellenprinzip würde diesen Fehlanreiz eliminieren und damit entscheidend zur Entwicklung eines kompetitiven Schweizer Kapitalmarktes beitragen. Das grosse Potential dieser Reform ist schon lange offensichtlich. Aktuelle Entwicklungen beim AIA und den Bail-in Bonds (siehe weiter unten) öffnen aber momentan eine Window of Opportunity, was dafür spricht, diese Reform zügig voranzutreiben und einer politischen Entscheidung zuzuführen. Davon profitieren Werk- und Finanzplatz.
- *Zugang zu internationalen Kapitalmärkten:* Durch die Aufhebung der Verrechnungssteuer für grenzüberschreitende Kapitalflüsse, insbesondere bei Konzernfinanzierungen, soll im Speziellen der Kapitalmarktzugang von grossen und mittelgrossen Unternehmen in der Schweiz gefördert werden.
- *Bail-in Bonds-Problematik:* Die zukünftige Rolle von Bail-in Bonds für die TBTF-Regulierung ist ein zusätzlicher zentraler Treiber für die Reform. Nur wenn diese in der Schweiz begeben sind, können sie ihre Rolle bei der Abwicklung einer Schweizer Grossbank spielen. Damit dieses Konzept zeitgerecht realisiert werden kann und die die systemrelevanten Banken künftig Bail-in Bonds aus der Schweiz heraus emittieren können, ist eine Verrechnungssteuerbefreiung notwendig. Zugleich sind die befristeten Ausnahmen für CoCos und Write-off Bonds zu verlängern bis eine Zahlstellensteuer zur Anwendung kommt.
- *Cash Pools:* Die im internationalen Vergleich bestehende steuerliche Benachteiligung mit dem Risiko der Abwanderung von Cash Pools kann durch die Verrechnungssteuerreform ebenfalls adressiert werden. Den grossen Schweizer Industriekonzernen wird ermöglicht, ihre Finanzierungsaktivitäten in der Schweiz zu konzentrieren.
- *Sicherungszweck:* Zur Erhöhung der Steuerehrlichkeit ist die Besicherung von ausländischen Titeln von Schweizer Anlegern einzuführen. Um das oben aufgeführte Ziel – Wechsel zum Zahlstellenprinzip – zu erreichen, ist es nicht zwingend nötig, inländische Beteiligungserträge ebenfalls dem Zahlstellenprinzip zu unterstellen. Verzichtet man darauf, so würden dadurch einerseits die Unternehmen des Werkplatzes nicht mit zusätzlichen Zahlstellenpflichten belastet und andererseits könnte das finanzielle Risiko der Reform für den Fiskus reduziert werden.

Vor diesem Hintergrund regt die Expertengruppe an, den Systemwechsel vom Schuldner zum Zahlstellenprinzip in eine Gesamtstrategie und in ein steuerpolitisches Konzept einzubetten. Ob das Zahlstellenprinzip die Ziele erreichen kann, hängt massgebend von der Ausgestaltung ab. Aufgrund der grossen Komplexität der Zusammenhänge kann eine einzelne Regel der Ausgestaltung des Zahlstellenprinzips zu negativen Folgen für den Wirtschaftsstandort Schweiz führen.

Aus Sicht der Expertengruppe stehen die folgenden Ziele bei dieser Reform im Vordergrund:

1. die Stärkung des Kapitalmarkts für Fremdkapital;
2. eine zeitgerechte Lösung für Bail-in Bonds sowie die Verlängerung der bisherigen Ausnahmeregelung für CoCos und Write-off Bonds;
3. Wahrung der fiskalischen Interessen von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Auf Grundlage der Auswirkungen eines generellen oder partiellen Übergangs zum Zahlstellenprinzip in der Verrechnungssteuer und in Würdigung der damit verbundenen Chancen und Risiken stehen aus Sicht der Expertengruppe die nachfolgenden Eckwerte im Zentrum. Soweit (noch) unterschiedliche Auffassungen bestehen oder die konkrete Ausgestaltung ausdiskutiert werden muss, wird dies bei den einzelnen Eckwerten diskutiert.

1. *Übergang zum Zahlstellenprinzip mit Ausnahme der inländischen Beteiligungserträge:* Vorgeschlagen wird ein genereller Übergang zum Zahlstellenprinzip. Mit dem Übergang zum Zahlstellenprinzip werden der Verrechnungssteuer auch bei Schweizer Zahlstellen gehaltene ausländische Anlagen unterstellt.

Die einzige Ausnahme vom Übergang zum Zahlstellenprinzip stellen die Erträge aus inländischen Beteiligungen dar, bei denen es beim Schuldnerprinzip bleiben könnte. Die Gründe für diese Ausnahme sind:

- Die Unternehmen des Werkplatzes werden im Zusammenhang mit der Verrechnungssteuer nicht mit Zahlstellenpflichten belastet.
- Der Zusatznutzen aus der Unterstellung der Dividenden unter das Zahlstellenprinzip für den inländischen Kapitalmarkt für Eigenkapital ist deutlich kleiner als beim inländischen Kapitalmarkt für Fremdkapital.
- Ausserdem können die finanziellen Risiken für den Fiskus gering gehalten werden, weil das heutige, beträchtliche Steueraufkommen, welches die Verrechnungssteuer auf den Erträgen aus inländischen Beteiligungsrechten generiert, unverändert erhalten bleibt.

Angesichts des nur partiellen Systemwechsels ist ein besonderes Augenmerk auf die Behandlung der Ausschüttung und Thesaurierung von Erträgen aus inländischen kollektiven Kapitalanlagen zu richten. Es sind hier verschiedene Varianten denkbar:

- a. Festhalten am Schuldnerprinzip;
 - b. Genereller Übergang zum Zahlstellenprinzip;
 - c. Partiieller Übergang zum Zahlstellenprinzip mit Festhalten am Schuldnerprinzip auf weitergeleiteten Erträgen aus Beteiligungsrechten.
2. *Steuererhebung beschränkt auf inländische natürliche Personen:* Auf den Erträgen nach Zahlstellenprinzip beschränkt sich die Steuererhebung auf die inländischen natürlichen Personen als wirtschaftlich Berechtigte, bei denen die Sicherungsfunktion tatsächlich greifen muss. Schweizer Zahlstellen schauen wie bereits heute bei den abgeltenden Quellensteuern im Verhältnis zu Österreich und Grossbritannien und später im Rahmen des AIA im internationalen Verhältnis teilweise durch Strukturen wie Domizilgesellschaften, Trusts und Versicherungsmäntel hindurch, mittels der „Know-your-customer“-Regeln, die gemäss dem Regelwerk über die Bekämpfung der Geldwäscherei bereits heute zur Anwendung gelangen. Konten und Depots bei ausländischen Banken liegen grundsätzlich nicht im Anwendungsbereich des Zahlstellenkonzepts der Verrechnungsteuer.
 3. *Prüfung der Einführung einer freiwilligen Meldung:* Den inländischen natürlichen Personen könnte ein Wahlrecht eingeräumt werden. Diesfalls könnten sie wählen, ob auf ihren Erträgen die Verrechnungssteuer nach dem Zahlstellenprinzip erhoben wird oder ob stattdessen die Einkünfte dem Fiskus gemeldet werden. Eine solche Meldeoption ist für die Realisierung des Projektes nicht zwingend, würde aber den für steuererhrlichen Schweizer Anleger unattraktiven Steuerabzug auf dessen Wunsch hin vermeiden.. Da auf den Erträgen aus (direkt gehaltenen) Beteiligungsrechten weiterhin die Verrechnungssteuer nach Schuldnerprinzip abgeführt wird, besteht auf diesen Erträgen von vornherein keine Möglichkeit der freiwilligen Meldung.
 4. *Keine Residualsteuer auf Zinserträgen:* Auf den inländischen Erträgen aus Fremdkapital einschliesslich Zinsen auf Bankguthaben wird im internationalen Verhältnis keine

Residualsteuer erhoben. Bei den Erträgen aus (direkt gehaltenen) Beteiligungsrechten bleibt es beim Verrechnungssteuersatz von 35% mit Anrechnung der Residualsteuer gemäss DBA durch den Ansässigkeitsstaat. Grund für den Verzicht auf die Residualsteuer auf Zinsen ist einerseits die Befürchtung, dass der Schweizer Kapitalmarkt für Fremdkapital ansonsten zu wenig attraktiv wäre, und andererseits der Umstand, dass die Mindereinnahmen mit der Aufgabe der Residualsteuer auf Zinsen vergleichsweise gering sind.

Die ESTV erblickt im vollständigen Verzicht auf die Residualsteuer auf Fremdkapitalerträgen ein erhebliches Risiko der Steuerhinterziehung für den Fall, dass das künftige internationale System des AIA (vgl. Ziffer 5 unten) in geografischer oder materieller Hinsicht erhebliche Lücken aufweist. Deshalb soll ein Netz von AIA-Abkommen im internationalen Verhältnis angestrebt werden, das die Länder mit den wichtigsten Marktteilnehmern einschliesst.

5. *Abstimmung des Wechsels vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip auf die Einführung des AIA im internationalen Verhältnis:* Schweizer Steuerpflichtige könnten versucht sein, nicht deklariertes Vermögen ausländischen Banken / Zahlstellen anzuvertrauen und die durch das Zahlstellenprinzip beabsichtigte Steuersicherung zu unterlaufen. Durch die geplante Einführung des AIA im internationalen Verhältnis werden Anreize unterbunden, ausländische Zahlstellen zu diesem Zweck zu verwenden. Die Umsetzung des Wechsels vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip soll daher auf die Umsetzung des AIA im internationalen Verhältnis abgestimmt werden.
6. *Aufhebung der Selbstbeschränkung bei der Steueramtshilfe:* Der Schweizer Fiskus soll Meldungen, die er aus dem Ausland erhält, verwerten dürfen. Die bestehende Selbstbeschränkung im Steueramtshilfegesetz ist als Voraussetzung für das Zahlstellenkonzept aufzuheben.
7. *Aufhebung bisherige Praxis zu inländisch garantierten Auslandsanleihen:* Da sowohl in- als auch ausländische Anleihen der Verrechnungssteuer nach Zahlstellenprinzip unterliegen, auf Zinsen keine Residualsteuer erhoben werden soll und im internationalen Verhältnis der AIA vorgesehen ist, verliert die Unterscheidung von in- und ausländischen Anleihen bei der Verrechnungssteuer ihre Bedeutung. Von daher kann die bisherige Praxis zu inländisch garantierten Auslandsanleihen ersatzlos aufgehoben werden. Zudem werden von inländischen Muttergesellschaften garantierte Anleihen, welche durch eine Tochter im Ausland aufgenommen werden, nicht der inländischen Garantin zugerechnet. Daraus ergeben sich Vorteile für die in der Schweiz tätigen Konzerne.
8. *Befristete Ausnahme für Bail-in Bonds bis zum Inkrafttreten der Revision:* Für Bail-in Bonds wird als Teil der gesamten Zahlstellenvorlage – bis zum Inkrafttreten der übrigen Bestimmungen des revidierten Verrechnungssteuergesetzes – eine zeitlich befristete Ausnahmeregelung analog der geltenden und zu verlängernden Regelung für CoCos und Write-off Bonds vorgesehen, welche die Befreiung von der Verrechnungssteuer beinhaltet. Die Ausnahmeregelung als Teil der Vorlage zum partiellen Wechsel zum Zahlstellenprinzip in der Verrechnungssteuer sollte im Sinne einer Übergangsbestimmung früher in Kraft treten.
9. *Übergangsfrist für Zahlstellen:* Damit den Zahlstellen hinreichend Zeit zur Implementierung des Zahlstellenprinzips zur Verfügung steht, soll ihnen eine Frist von zwei Jahren zur Implementierung des Zahlstellenprinzips gewährt werden. Anschliessend soll die Vorlage auf den unmittelbar nachfolgenden 1. Januar in Kraft gesetzt werden. Bei Einführung eines Zahlstellenprinzips sollen der Aufwand bzw. die Kosten für die Zahlstellen möglichst gering gehalten werden. Zu diesem Zweck sollen die Modalitäten (z.B. betreffend Verzugszins, nachträglicher Meldung anstelle Steuerentrichtung) zur Korrektur einer irrtümlich nicht erhobenen Steuer in enger Absprache mit der

Branche festgelegt werden, und es ist die Entschädigung der durch das Steuerabzugsverfahren entstehenden Kosten bei der Zahlstelle zu prüfen.

3.1.1. **Ökonomische Potenziale bei einem Wechsel zum Zahlstellenprinzip**

Die Einführung des Zahlstellenprinzips vereinfacht den Kapitalmarktzugang für die Gesamtwirtschaft, erhöht die Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz (Kapital- und Geldmarkt) und ermöglicht die Verwaltung von Cash Pools in der Schweiz. Insgesamt resultieren die folgenden positiven Effekte:

- *Erhöhte Attraktivität des Finanzplatzes (Kapital- und Geldmarkt).*⁴ Das Ertragspotenzial aus intensivierter Kapitalmarktaktivität beträgt insgesamt ca. *280 Millionen Franken*. Das Potenzial von 280 Millionen Franken bezieht sich auf die Bruttoerträge (d.h. vor Abzug allfälliger Kosten) entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Für die Erträge auf dem Kapitalmarkt (ca. 180 Millionen Franken) sind dies auf dem *Primärmarkt* insbesondere Lead IB und Syndikat, Rechts- und Steuerberater sowie Wirtschaftsprüfung und auf dem *Sekundärmarkt* insbesondere Börse und Bank. Für die Erträge auf dem Geldmarkt (ca. 100 Millionen Franken) sind dies insbesondere Treuhandkommission bei der Platzierung und die Erwirtschaftung der Passivmarge bei Treasury. Das geschätzte Potenzial bezieht sich aus Perspektive der kapitalmarktbezogenen Aktivitäten der Grossbanken auf den gesamten Kapitalmarkt (alle Emissionstypen, alle Emittenten). Deshalb sind zusätzliche positive Einzeleffekte beispielsweise für mittlere und Kantonalkassen (grenzüberschreitende Emissionen) sowie für die Realwirtschaft (Multiplikatoren von vereinfachter Finanzierung) nicht vollständig erfasst. Weiter sind allfällige Verdrängungseffekte (Substituierung von Kredit- durch Kapitalmarktfinanzierungen) nicht berücksichtigt.

Die Treiber des Potenzials sind die Folgenden:

- Dank des vereinfachten Kapitalmarktzugangs sowie erhöhter Kapitalmarktattraktivität (insb. erhöhter ausländischer Nachfrage) werden über Neuemissionen auf dem Kapitalmarkt Schweiz Erträge von *180 Millionen Franken* generiert:
 - Die Grossbanken erwarten aus Neugeschäft der Realwirtschaft zusätzliche Erträge am Finanzplatz von ca. *70 Millionen Franken* (zusätzliche Gesamtvolumina von 10 bis 15 Milliarden Franken pro Jahr). Davon entfallen 60 Millionen Franken an Erträgen aus zusätzlichen Emissionsvolumina von Anleihen Schweizer Emittenten mit Schweizer Kotierung (zusätzliches Gesamtvolumen von ca. 5 bis 10 Milliarden Franken pro Jahr) und 10 Millionen Franken aus zusätzlichen Neugeschäften mit grenzüberschreitender Kotierung von Anleihen Schweizer Unternehmen (zusätzliches Gesamtvolumen bis zu 5 Milliarden Franken pro Jahr).⁵
 - Weitere 70 Millionen Franken zusätzliche Erträge kommen aus der Emission von regulatorisch erforderlichen Bail-in-Kapitalinstrumenten (gesamtes zusätzliches Volumen von ca. 10 bis 20 Milliarden Franken pro Jahr, total rund 50 bis 80 Milliarden Franken).

⁴ Schätzung Grossbanken unter Berücksichtigung von vier zentralen Annahmen:

1. Es entsteht ein "Level Playing Field" im Vergleich zu Sicherungssteuern auf anderen Finanzmärkten.
2. Schweizer Firmen mit Sitz im Inland haben ein erhöhtes Interesse, die momentan im Ausland emittierten Anleihen in Zukunft auf dem Finanzplatz Schweiz auszugeben.
3. Das Interesse ausländischer Investoren an steuerfreien Anleihen und Einlagen in der Schweiz (Mobilität ausländischer Kapitalströme) steigt, denn eine steuerfreie, festverzinsliche Schweizer Anlage (insbesondere Schweizer Bonds im Vergleich zu internationalen Bonds) ist international attraktiv.
4. Viele Kunden wünschen sich eine Vereinfachung der Anlagestruktur und Direktanlage liquider Mittel im Inland, was zur Folge hätte, dass ein Teil der Treuhandgeldanlagen in für ausländische Investoren verrechnungssteuerfreie Schweizer Einlagen überführt wird.

⁵ Schätzung Grossbanken

- Die Rückführung existierender, ausländischer Anleiheemissionen auf den Finanzplatz Schweiz dank der höheren Kapitalmarktattraktivität generiert kurz- bis mittelfristig höhere Emissions- und folglich Handelsvolumina mit einem zusätzlichen Ertragspotenzial von ca. 40 Millionen Franken (gesamtes zusätzliches Volumen von ca. 5 bis 15 Milliarden Franken pro Jahr).
- Die Rückführung von im Ausland angelegtem Treuhandvermögen erschliesst ein Ertragspotenzial von ca. 100 Millionen Franken, wobei sich dieses aus der Perspektive der Grossbanken auf den gesamten Finanzplatz bezieht. Davon entfallen 80 Millionen Franken auf zusätzliche Erträge aus der Rückführung von Treuhandgeldanlagen, wovon 75 Millionen Franken von ausländischen Investoren (Gesamtvolumen von ca. 80 bis 90 Milliarden Franken) und 5 Millionen Franken von inländischen Investoren⁶ (Gesamtvolumen bis zu 10 Milliarden Franken) stammen. 20 Millionen Franken zusätzliche Erträge werden durch neu in der Schweiz angelegtes Vermögen ausländischer Investoren (Gesamtvolumen von ca. 5 bis 10 Milliarden Franken) generiert.
- *Das Ertragspotenzial löst auch Wertschöpfung aus, die den Arbeitskräften zugutekommt.* Basierend auf einer angenommenen EBIT-Marge von 25% und einem Anteil der Personalkosten von 75% an den Gesamtkosten beläuft sich diese auf ca. 100 Millionen Franken für den Kapitalmarkt und auf ca. 55 Millionen Franken für den Geldmarkt.
- *Möglichkeit zur Verwaltung von Cash Pools in der Schweiz:* Der Wechsel zum Zahlsteuermodell ermöglicht es, Cash Pools Schweizer Unternehmen aus der Schweiz heraus zu verwalten. Bislang waren Unternehmen für eine steuerlich effiziente Ausgestaltung von Cash Pools gezwungen, diese im Ausland anzusiedeln; auf diese Weise konnte die Erhebung einer Verrechnungssteuer und ein entsprechender Cash-flow-Nachteil vermieden werden. Schweizer Unternehmen sind jedoch an einer Bewirtschaftung von Cash Pools aus der Schweiz heraus interessiert: Einerseits bietet der Finanzplatz eine höhere Rechtssicherheit und ein umfassendes Dienstleistungsangebot, andererseits ergeben sich operative Vorteile bei einer (physischen) Zusammenführung von Treasury-Funktionen.
- *Rückholung von Geschäften aus Konzernfinanzierung.* Kehren Geschäfte im Bereich der Konzernfinanzierungen zurück in die Schweiz, dürften sich positive Effekte auf Arbeitsplätze und die Wertschöpfung ergeben.

⁶ Bedingt durch die Ausdehnung des Sicherungszwecks auf ausländische Erträge

3.1.2. Fiskalische Potenziale bei einem Wechsel zum Zahlstellenprinzip

Die Verrechnungssteuer generierte in den vergangenen Jahren Einnahmen von durchschnittlich rund 5,0 Milliarden Franken pro Jahr. 2013 waren es sogar 5,7 Milliarden Franken⁷. Der Grossteil der VSt-Einnahmen entfällt auf Aktien, welche von einem partiellen Wechsel zum Zahlstellenprinzip nicht betroffen wären. Die finanziellen Auswirkungen werden im Hinblick auf die Vernehmlassungsvorlage im Rahmen des Möglichen quantifiziert.

3.2. Bankgeschäft – Herausforderung: Dynamische internationale Entwicklung; Fokus: AIA, EUZ, UA und ausländische Finanztransaktionssteuer, VSt, Zugang zu finanziellen Daten von Inländern

3.2.1. Automatischer Informationsaustausch (AIA)

Internationales Umfeld

Im Rahmen ihrer Arbeiten zur Entwicklung eines globalen AIA-Standards hat die OECD im Februar 2014 die Grundlagen zu diesem Standard veröffentlicht. Im Juni 2014 hat die OECD die Arbeiten an den verbleibenden Dokumenten abgeschlossen. Das Gesamtpaket wurde Mitte Juli 2014 vom Rat der OECD, dem höchsten Organ der Organisation, genehmigt. Der Standard besteht aus:

- Modellabkommen (Model Competent Authority Agreement [Model CAA])
- Gemeinsamer Meldestandard (Common Reporting Standard [CRS])
- Kommentaren zum Model CAA und zum CRS
- einer Grundlage für Informatiklösungen

Anlässlich des OECD-Ministerratstreffens vom 6. und 7. Mai 2014 haben die 34 Mitgliedstaaten der OECD (inklusive Schweiz) sowie weitere 14 Länder⁸ und die Europäische Union eine gemeinsame Erklärung zum AIA verabschiedet. Diese politische Erklärung bestätigt den Willen zur Bekämpfung von Steuerbetrug und -hinterziehung mittels AIA sowie die Entschlossenheit, den Standard rasch umzusetzen. 48 Staaten und Territorien haben sich zu einem Datenaustausch per September 2017 bekannt⁹.

Die Finanzminister der G20 haben den neuen AIA-Standard bei ihrem Treffen im September 2014 bestätigt. Die Mitgliedstaaten des Global Forum über Transparenz und den Austausch von Informationen für Steuerzwecke (Global Forum) sind eingeladen worden, an der Plenarversammlung des Global Forum im Oktober 2014 bekannt zu geben, ob und bis wann sie beabsichtigen, den AIA-Standard der OECD umzusetzen. Diese Informationen hat das Global Forum mittlerweile in seinen Jahresbericht einfließen lassen. Darin werden die Staaten (und Territorien) in den folgenden drei Kategorien aufgelistet: (i) Staaten, die den ersten Datenaustausch 2017 machen, (ii) Staaten, die den ersten Datenaustausch 2018 machen und (iii) Staaten, die noch nicht mitgeteilt haben, ob und wann sie den AIA-Standard umsetzen.¹⁰ Das Global Forum wird diese Informationen im November 2014 auch in einem entsprechenden Bericht der G20 unterbreiten.

⁷ Die geltenden Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, 2014

⁸ Argentinien, Brasilien, Costa Rica, Indien, Indonesien, Kolumbien, Lettland, Litauen, Malaysia, Saudi Arabien, Singapur, Südafrika, Volksrepublik China. Andorra ist der Erklärung nachträglich am 18. Juni 2014 beigetreten.

⁹ JOINT STATEMENT BY EARLY ADOPTERS GROUP: Argentina, Belgium, Bulgaria, Colombia, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Faroe Islands, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, India, Ireland, Italy, Korea, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Malta, Mauritius, Mexico, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Seychelles, Slovakia, Slovenia, South Africa, Spain, Sweden, UK; Isle of Man, Guernsey, Jersey, Anguilla, Bermuda, BVI, Cayman Islands, Gibraltar, Montserrat, Turks & Caicos.

¹⁰ vgl. Jahresbericht 2014 des Global Forum, S. 35 (<http://www.oecd.org/tax/transparency/GFannualreport2014.pdf>)

Nationales Umfeld

Die Schweiz hat sich aktiv in die Entwicklung des AIA-Standards eingebracht. Der Bundesrat hat am 14. Juni 2013 den Bericht der vom Finanzdepartement eingesetzten Expertengruppe I für die Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie vom 6. Juni 2013 zur Kenntnis genommen und Anforderungen an den globalen AIA-Standard formuliert. So fordert der Bundesrat, dass der Standard:

- global ist
- alle Rechtsformen einschliesslich Trusts und Sitzgesellschaften umfasst
- den hohen Ansprüchen an die Einhaltung des Spezialitätsprinzips und des Datenschutzes genügt
- reziprok ausgestaltet ist.

Die Expertengruppe II gab Mitte Mai 2014 zuhänden des Bundesrates eine Stellungnahme ab. Vor dem Hintergrund, dass der Standard im Sommer 2014 vorliegt und sich zahlreiche Staaten zum AIA bekennen, erachtete es die Expertengruppe II als sinnvoll, bereits zu diesem Zeitpunkt die Arbeiten zur Umsetzung des AIA durch die Schweiz einzuleiten. International besteht die Erwartung, insbesondere gegenüber Finanzplätzen wie der Schweiz, dass der einmal verabschiedete globale AIA-Standard zügig umgesetzt wird. Um dieser Erwartung gerecht werden zu können und nicht erneut in die Defensive zu geraten, ist es angemessen, die Arbeiten zur Umsetzung des AIA rasch aufzunehmen. Am 8. Oktober 2014 hat der Bundesrat Verhandlungsmandate zur Einführung des AIA-Standards mit der EU, den USA und weiteren Staaten verabschiedet. Zudem sollen mit einem Umsetzungsgesetz die innerstaatlichen Rechtsgrundlagen zur Einführung des AIA geschaffen werden. Der Bundesrat beabsichtigt, die gesetzlichen Grundlagen für den AIA zeitgerecht einzuführen, sodass Schweizer Finanzinstitute 2017 mit der Erhebung von Kontodaten ausländischer Steuerpflichtiger beginnen könnten und ein erster Datenaustausch 2018 stattfinden könnte. Dies unter dem Vorbehalt, dass das Parlament und allenfalls die Stimmberechtigten die nötigen Gesetze und Abkommen rechtzeitig genehmigen werden. In diesem Sinne hat der Bundesrat auch gegenüber dem Global Forum Stellung genommen (vgl. oben).

Herausforderungen

- Der AIA soll seine Wirksamkeit global entfalten und das Risiko von Vermögensverschiebungen ausserhalb des Anwendungsbereichs des AIA vermindern. Er muss daher global und einheitlich angewendet werden, insbesondere auch von konkurrierenden Finanzplätzen (Schaffung eines Level Playing Fields).
- Es ist sicherzustellen, dass alle Rechtsformen eingeschlossen und so auch Strukturen wie bspw. Trusts und Sitzgesellschaften transparent werden (inklusive Offenlegung der wirtschaftlich Berechtigten).
- Die Partnerstaaten müssen hohe Ansprüche in Bezug auf Spezialitätsprinzip, Rechtsstaatlichkeit und Datenschutz erfüllen.
- Zwecks Sicherstellung eines Level Playing Fields sowie zur Vermeidung einer Steuerhinterziehung durch inländische Steuerpflichtige mittels ausländischen Banken soll Reziprozität vereinbart werden.
- Der AIA soll möglichst rasch eingeführt werden. Dabei ist den politischen Abläufen in der Schweiz, den Umsetzungsplänen anderer Staaten sowie möglichen Gegenforderungen angemessen Rechnung zu tragen. Es soll verhindert werden, dass die Schweiz international wegen einer zu langsamen Einführung der AIA ins Kreuzfeuer der Kritik gerät. Die politischen Abläufe in der Schweiz sind dergestalt, dass den Finanzinstituten eine angemessene Frist zur Umsetzung des AIA zur Verfügung steht.

- Bei der *Wahl der Partnerstaaten* für den AIA sind mehrere Kriterien zu berücksichtigen. Dazu gehören bspw. die Möglichkeit für Steuerzahler zur steuerlichen Regularisierung vor Inkrafttreten eines automatischen Datenaustausches, Zugeständnisse beim Marktzugang, Bedeutung des Marktes, Eindämmung von Risiken für die Banken und ihre Mitarbeitenden sowie die Wahrscheinlichkeit, dass andere Länder mit dem Partnerstaat den AIA einführen. Die Partnerstaaten der Schweiz sollten nicht nur gegenüber der Schweiz einer reziproken Datenlieferung zustimmen, sondern AIA-Abkommen auch mit anderen Finanzplätzen abschliessen, welche in der grenzüberschreitenden Vermögensverwaltung tätig sind. Andernfalls könnten diese Finanzplätze nach wie vor unbesteuerte Vermögenswerte aus diesen Ländern verwalten.

3.2.2. Umsatzabgabe

Nationales Umfeld

Zurückgehend auf eine überwiesene Parlamentarische Initiative¹¹ der FDP-Liberale Fraktion ist zurzeit eine Vorlage zur Abschaffung der Umsatzabgabe in der WAK des Nationalrates (WAK-N) anhängig. Die Kommission ist im Februar 2014 auf einen entsprechenden Entwurf eingetreten. Nach dem Eintretensentscheid hat die WAK-N aus finanzpolitischen Erwägungen entschieden, die weitere Behandlung bis zum Vorliegen der Botschaft des Bundesrates zur Unternehmenssteuerreform III auszusetzen.

Internationales Umfeld

Bei der Besteuerung von Wertschriftentransaktionen sieht sich die Schweiz zunehmend mit ausländischen Besteuerungsregimen mit extraterritorialen Auswirkungen konfrontiert. Frankreich und Italien haben bereits 2012 bzw. 2013 eigene Finanztransaktionssteuern auf Aktienkäufe eingeführt, im Fall Italien betrifft die Steuer auch Derivate auf italienischen Aktien. Aktuell planen nun 11 EU-Mitgliedstaaten im Rahmen einer "verstärkten Zusammenarbeit" die Einführung einer gemeinsamen Finanztransaktionssteuer (EU-FTT). Über die Details der geplanten EU-FTT besteht unter den Mitgliedstaaten noch keine Einigkeit. Eine Einführung wird wahrscheinlich schrittweise und frühestens anfangs 2016 erfolgen.

Angesichts der extraterritorialen Auswirkungen dieses Besteuerungsregimes ist die Schweiz direkt davon betroffen. Denn die französische und die italienische Transaktionssteuer basieren auf dem Ausgabeprinzip. Die Steuer ist somit geschuldet, sobald ein französischer bzw. italienischer Titel gehandelt wird und dies unabhängig vom Wohnsitz der Vertragsparteien¹². Bei der geplanten EU-FTT ist noch unsicher, ob ergänzend zum Ausgabeprinzip, wie im ursprünglichen Entwurf vorgesehen, das Ansässigkeitsprinzip gelten soll. Dieses hätte zusätzlich zur Folge, dass die Abgabe erhoben würde, wenn ein Finanzintermediär beteiligt ist, der in einem FTT-Staat "established" ist (wobei "established" sehr weit gefasst wird, so dass eine Partei bereits dann als "established" gilt, wenn in einem FTT-Staat eine Betriebsstätte, eine feste Adresse oder ein gewöhnlicher Aufenthalt besteht).

Herausforderungen

- Infolge der extraterritorialen Wirkung der FTT-Regimes haben Schweizer Finanzinstitute eine Steuereinbehaltungspflicht für die teilnehmenden Länder. Damit droht einerseits eine Mehrfachbesteuerung bei Transaktionen, für die sowohl eine ausländische

¹¹ (09.503) Parlamentarische Initiative Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze schaffen. Eingereicht von der FDP-Liberale Fraktion am 10.12.2009

¹² Von der Steuer betroffen sind im Fall der französischen und italienischen FTT Beteiligungsinstrumente, welche von einem Unternehmen mit Sitz im entsprechenden Land herausgegeben wurden bzw. im Fall von Italien auch Derivate, welche als Basiswert der italienischen FTT unterliegende Aktien haben.

FTT als auch die Schweizer Umsatzabgabe fällig wird. Andererseits drohen Konflikte zwischen Schweizerischen und ausländischen Rechtsvorschriften.

- Bereits heute sehen sich die Banken in einem solchen Rechtskonflikt: Um die Steuer auf Transaktionen mit italienischen Titeln abführen zu können, benötigen die Banken in der Schweiz eine Ausnahmegewilligung des Bundesrates bezüglich der Bestimmung von Artikel 271 StGB¹³. Eine Reihe von Banken hat um eine entsprechende Bewilligung ersucht. Der Bundesrat hat diese Gesuche im Februar 2014 gestützt auf eine Gewichtung und Abwägung sämtlicher betroffener Interessen, insbesondere der ökonomischen Interessen der betroffenen Banken und der wirtschaftlichen und politischen Interessen der Schweiz jedoch abgelehnt. Von betroffenen Schweizer Banken wurde dazu ein Wiedererwägungsgesuch gestellt. Sie sehen sich in einem Rechtskonflikt, da sie einerseits den diesbezüglichen Entscheid des Bundesrates zu respektieren haben und andererseits den FINMA-Regulatorien, welche u.a. die Einhaltung von italienischem Recht verlangen, nachkommen müssen.
- Die beschriebene Problematik der Mehrfachbelastung sollte im Rahmen der Behandlung der erwähnten Vorlage zur Abschaffung der Umsatzabgabe adressiert werden.
- Sobald klar ist, wie die FTT ausgestaltet wird, sollte die Schweiz untersuchen, ob in diesem Bereich Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung anzustreben sind. Solche bieten höhere Rechtssicherheit gegenüber Anpassungen des internen Rechts in Partnerstaaten. Parallel ist umgehend zu prüfen, ob die bestehenden Anknüpfungspunkte für die Stempelabgaben auf Wertpapierumsätze, aber auch auf Sachversicherungen, anzupassen und so zu modifizieren sind, dass Doppelbelastungen aufgrund ausländischer Stempelabgaben/FTT wirksam vermieden werden.

3.2.3. Steuerliches Bankgeheimnis, Steuerstrafrecht, weitere Vorlagen

Steuerliches Bankgeheimnis und Steuerstrafrecht

Der Begriff Bankgeheimnis hat mehrere Ausprägungen. Das eigentliche Bankgeheimnis nach Art. 47 Bankengesetz regelt das Verhältnis der Bank zu ihren Kunden. Daneben gibt es das sogenannte steuerliche Bankgeheimnis, welches für Vermögen der Steuerpflichtigen bei Banken zwischen Bank und Staat gilt.

Was ist das steuerliche Bankgeheimnis? Das schweizerische Steuerrecht kennt die finanzielle Privatsphäre nicht. Jeder Steuerpflichtige wird durch die Steuergesetze von Bund und Kantonen verpflichtet, seine gesamten finanziellen Verhältnisse gegenüber den Steuerbehörden offenzulegen (Art. 124 ff. DBG, sowie Art. 42 StHG). Alle Bankbeziehungen sind inklusive Wertschriftenverzeichnis jährlich zu deklarieren.

Die finanzielle Privatsphäre besteht darin, dass die Steuerverwaltung über das Finanzinstitut keinen direkten Zugriff auf Bankdaten hat, selbst wenn ein Fall von einfacher Steuerhinterziehung vorliegt. Zugriff besteht nur für Fälle von Steuerbetrug oder „fortgesetzter Hinterziehung grosser Steuerbeträge“ nach Artikel 190 Absatz 2 DBG. Von Mai bis September 2013 hat der Bundesrat eine Revision zum Steuerstrafrecht in die öffentliche Vernehmlassung gegeben. Gemäss der Vorlage würde den kantonalen Steuerbehörden auch in Steuerhinterziehungsverfahren Zugriff auf Bankunterlagen eingeräumt. Die kantonalen Steuerbehörden könnten im Weiteren auch bei Steuerhinterziehung die Zwangsmittel des Verwaltungsstrafrechts anwenden, das heisst die Steuerpflichtigen behördlich einvernehmen, bei ihnen Hausdurchsuchungen durchführen, Dritte – insbesondere Bankangestellte – als Zeugen vorladen und einvernehmen sowie sämtliche Bankunterlagen einfordern oder diese falls nötig zwangsweise beschaffen lassen.

¹³ Anders als bei der französischen FTT, ist bei der italienischen FTT der Kunde und nicht die Bank Steuersubjekt, was eine solche Ausnahmegewilligung notwendig macht.

Im Juli hat der Bundesrat angekündigt, bis Ende 2015 eine entsprechende Botschaft für die Revision zuhanden des Parlaments zu verabschieden.

Exkurs – Informationspflichten gegenüber Steuerbehörden

Für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz und Beziehung zu einer Bank in der Schweiz gilt das steuerliche Bankgeheimnis. Daran wird sich auch mit der Einführung eines AIA mit ausländischen Partnerstaaten nichts ändern. Die Deklaration dieser Vermögenswerte gegenüber den Schweizer Steuerbehörden kann weiterhin mittels der Verrechnungssteuer sichergestellt werden. Die Einführung des AIA auf internationaler Ebene nimmt somit allfällige Entscheide der Politik über die Informationspflichten im Inland nicht vorweg.

Hingegen werden sich Änderungen für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz ergeben, die eine Beziehung zu einer Bank im Ausland unterhalten. Mit der Einführung des AIA werden die Schweizer Steuerbehörden Meldungen über diese Kundenbeziehungen erhalten.

Geldwäscherei und Steuerstrafrecht

Die GAFI revidierte im Februar 2012 ihre 40 Empfehlungen und verabschiedete im Februar 2013 eine Methodik zur Evaluation der technischen Übereinstimmung mit den Empfehlungen der GAFI sowie der Wirksamkeit des Dispositivs zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Der Bundesrat hat im Hinblick auf die Umsetzung der revidierten GAFI-Standards im April 2012 einer interdepartementalen Arbeitsgruppe unter Führung des SIF den Auftrag erteilt, einen Entwurf auszuarbeiten. Im Februar 2013 wurde den interessierten Kreisen eine Vorlage zur Vernehmlassung unterbreitet, deren Ergebnisse am 4. September 2013 veröffentlicht wurden. Gestützt darauf hat der Bundesrat dem Parlament am 13. Dezember 2013 eine Botschaft und einen Gesetzesentwurf über die Umsetzung der GAFI-Empfehlungen unterbreitet, der sich u.a. mit der Qualifikation schwerer Steuerdelikte als Vortat zur Geldwäscherei befasst.

Bei den indirekten Steuern sieht der Gesetzesentwurf vor, den Anwendungsbereich von Artikel 14 Absatz 4 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsstrafrecht – der einen Verbrechenstatbestand umschreibt – so auszuweiten, dass nicht nur der grenzüberschreitende Warenverkehr betroffen ist, sondern auch andere vom Bund erhobene Steuern erfasst werden, namentlich die Mehrwertsteuer auf Lieferungen im Inland und auf Dienstleistungen oder die Verrechnungssteuer. Bei den direkten Steuern schlägt der Gesetzesentwurf anstelle einer Revision der Steuergesetzgebung – um dort einen Verbrechenstatbestand zu verankern – eine Änderung des im Strafgesetzbuch enthaltenen Ansatzes betreffend Vortaten zur Geldwäscherei vor. Neu sollen nicht nur die Verbrechen, sondern auch der Steuerbetrug nach Artikel 186 DBG oder nach Artikel 59 StHG – bei dem es sich um Vergehen handelt – als Vortat zur Geldwäscherei gelten, sofern die hinterzogenen Steuern 200'000.00 Franken pro Steuerperiode übersteigen. Dieser Vorschlag hat den Vorteil, auf dem aktuellen Steuerstrafrecht zu beruhen und dessen Revision nicht zu präjudizieren, ganz im Gegensatz zum Vorschlag, der in Vernehmlassung gegangen war. So bleiben beide Vorlagen vollständig voneinander getrennt.

Artikel 11 FINIG

Die Vernehmlassungsvorlage des FINIG-Gesetzes (Finanzinstitutsgesetz) übernimmt in konzentrierter Form die Änderungen des GwG (Erweiterte Sorgfaltspflichten zur Verhinderung der Annahme unversteuerter Gelder), welche durch den Bundesrat als Teil zur Umsetzung

seiner Finanzplatzstrategie 2012 in die Vernehmlassung geschickt wurden. Die Inkraftsetzung dieser Bestimmung soll dabei durch den Bundesrat zeitlich so gesteuert werden, dass sie nicht vorweg sondern komplementär zu den Verpflichtungen aus den Abkommen über den AIA zur Anwendung gelangen.

Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“

Die Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“ will die finanzielle Privatsphäre in der Bundesverfassung verankern. Dritte sollen betreffend Steuern nur im Rahmen eines Strafverfahrens zur Auskunft berechtigt sein und ausschliesslich dann, wenn der begründete Verdacht auf einen Steuerbetrug oder auf die vorsätzliche und fortgesetzte Hinterziehung eines grossen Steuerbetrags besteht, oder dazu Beihilfe geleistet oder angestiftet wurde

3.3. Versicherungsgeschäft – Herausforderung: Verschiedene branchenspezifische Regelungen im geltenden Steuerrecht; Fokus: StA, EKSt, MWST

Allgemeines

Der Finanzplatz Schweiz ist unter anderem dann attraktiv, wenn schweizerische Versicherer attraktive Produkte anbieten können – dies sowohl im Lebens- als auch im Nicht-Lebensbereich. Zu dieser Attraktivität tragen auch steuerlich attraktive Rahmenbedingungen bei.

Die Verfassung verpflichtet den Bund, die Selbstvorsorge zu fördern (Art. 111 BV). Diese Förderung erfolgt neben Massnahmen in der Eigentumspolitik auch durch steuerliche Massnahmen (steuerliche Privilegierungen). So werden beispielsweise für die Zwecke der Einkommenssteuer Kapitalleistungen aus der freien Vorsorge (Säule 3b), sofern der Vorsorge dienend, nicht besteuert, d.h. die entsprechenden Einkommen sind steuerfrei. Als Korrekturmassnahme zur dieser Steuerbefreiung werden Einmalprämien in der freien Vorsorge bei bestimmten Sachverhalten der Stempelabgabe unterstellt, was auf Grund der faktischen Überwälzung dieser Abgabe vom Versicherer auf den Versicherungsnehmer zu einer steuerlichen Belastung der Selbstvorsorge führt.

Im Rahmen der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a) werden – dem Verfassungsauftrag der Förderung der Selbstvorsorge folgend – Kapitalleistungen privilegiert besteuert. Leibrenten werden dagegen im Umfang von 40 Prozent besteuert.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass im Bereich der Selbstvorsorge im aktuellen Steuerrecht ein System von steuerlichen Entlastungen, resp. Steuerbefreiungen sowie von steuerlichen Belastungen besteht.

Herausforderungen

- *Stempelabgaben auf Lebensversicherungsprämien der Säule 3b:* Ursprünglich wurde die Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien mit dem Argument eingeführt, die fehlende Einkommensbesteuerung auf privaten rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen zu kompensieren. Neben insbesondere den Entwicklungen des Zinsumfelds – und damit einhergehend mit der Senkung des maximal zulässigen technischen Zinssatzes im Lebensversicherungsbereich – hat auch die steuerliche Belastung von Einmalprämien mit der Stempelabgabe dazu geführt, dass im Bereich der einmalprämienfinanzierten Lebensversicherungsprodukten in den letzten Jahren der Markt beträchtlich geschrumpft ist. Damit erscheint auch das verfassungsrechtliche Ziel der Förderung der Selbstvorsorge gefährdet.
- *Wirkungsweise der Stempelabgabe im Nicht-Lebensbereich:* Die Schweizerische Stempelabgabe auf Versicherungsprämien basiert im Nicht-Lebensbereich auf den Erhebungsgrundsätzen des schweizerischen Versicherers resp. des schweizerischen Versicherungsnehmers. Im Ausland steht hingegen die Besteuerungskompetenz im internationalen Verhältnis demjenigen Staat zu, in welchem das Risiko belegen ist (sog. Risikobelegenheitsprinzip). Diese unterschiedlichen Systeme können im internationalen Versicherungsgeschäft zu unerwünschten Doppelbesteuerungen oder zu doppelten Nichtbesteuerungen führen.
- *Umsatzabgabe / EU-FTT:* Infolge der extraterritorialen Wirkung der FTT-Regimes haben Schweizer Versicherer eine Steuereinbehaltungspflicht für die teilnehmenden Länder. Damit droht eine Mehrfachbelastung bei Transaktionen, für die sowohl eine ausländische FTT als auch die Schweizerische Umsatzabgabe fällig wird. Die Versicherer sind im Rahmen ihrer Anlagen von dieser Problematik betroffen. Insbesondere bei der Verwendung von Derivaten zur Risikoabdeckung können die entsprechenden Transaktionen eine (mehrfache) FTT auslösen, was Mehrkosten für den Versicherer – und letztlich für den Versicherungsnehmer – verursacht.

- *Einkommenssteuer bei Rentenversicherungen:* Periodische Leistungen (Renten) im Rahmen von Rentenversicherungen werden zu 40 % der besteuert. Diese pauschale Regelung hat einerseits wegen des stark gesunkenen Zinsumfelds und andererseits wegen der demografischen Entwicklung dazu geführt, dass vermehrt eine unerwünschte Überbesteuerung resultiert. Da Rentenversicherungen in der freien Selbstvorsorge (Säule 3b) eine nicht zu unterschätzende Rolle für die Weiterführung des gewohnten Lebensstandards im Alter zukommt, sollte diese Überbesteuerung korrigiert werden. Dies würde dazu beitragen, dass entsprechende Produkte wettbewerbsfähig sind und damit zur Steigerung der Attraktivität des Finanzmarkts Schweiz beitragen.
- *Einkommenssteuer bei Kapitaleistungen:* Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass die geltenden steuerrechtlichen Vorschriften bei Kapitaleistungen aus der beruflichen Vorsorge (inkl. 3. Säule) unter gewissen Voraussetzungen zu einer privilegierten Besteuerung führen können.

3.3.1. Mögliche Anpassungen im geltenden Steuerrecht

Die Förderung des schweizerischen Finanzmarkts kann auch mit einer attraktiven Ausgestaltung von Versicherungsprodukten bewirkt werden. Nicht ausser Acht zu lassen ist jedoch der Umstand, dass diese Förderung nicht ausschliesslich zu Lasten der Steuereinnahmen stattfinden kann. Vielmehr ist ein ausgeglichenes System zu schaffen resp. beizubehalten. So sind zwar Überbesteuerungen zu reduzieren, aber gleichzeitig auch Unterbesteuerungen auszugleichen. Die Reduktion von Überbesteuerungen führt zwangsläufig zu Mindereinnahmen für den Fiskus, weshalb stets die Frage der Gegenfinanzierung zu klären ist. Nachfolgend werden einzelne steuerliche Massnahmen näher dargelegt, welche zur Förderung des Kapitalmarkts Schweiz beitragen könnten.

3.3.2. Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien der Säule 3b

Nach Ansicht des SVV verhindert die Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien flexible Finanzierungen und attraktive Versicherungsprodukte. Seit der Einführung der Stempelabgabe auf Einmalprämien im Jahre 1998 sank das Prämienvolumen drastisch. Mit der Abgabe wird nur noch ein jährliches Steuervolumen von ca. 20 bis 30 Millionen Franken generiert (2013: 23'244'047 Franken). Zudem ortet der SVV einen hohen administrativen Aufwand sowohl auf Seiten der ESTV als auch auf Seiten der Versicherer, der nicht mehr in Relation zum generierten Steuervolumen steht.

Die ESTV ist sich der aktuellen Lage bei der Stempelabgabe auf Lebensversicherungsprämien bewusst und befürwortet grundsätzlich einen Wegfall dieser Steuer in denjenigen Fällen, in welchen die Versicherungsleistung mit der Einkommenssteuer erfasst wird.

3.3.2.1. Risiko-Belegenheitsprinzips

Mit der Einführung des Risikobelegenheits-Prinzips im Nicht-Lebensbereich würden alle Schweizer Risiken mit der Stempelabgabe erfasst. Die Ungleichbehandlung von Schweizer und ausländischen Versicherern und Versicherungsnehmern würde eliminiert. Nach Ansicht des SVV würden Mehreinnahmen bei der Stempelabgabe generiert.

Demgegenüber vertritt die ESTV die Ansicht, dass die Einführung des Risikobelegenheitsprinzips für den Fiskus weder zu Mehr-, sondern tendenziell zu Mindereinnahmen führen würde, da im Bereich der Vermögensversicherungen mit Risiko im Ausland – im Unterschied zum geltenden Recht – keine Stempelabgabe mehr erhoben werden könnte. Andererseits sind die Stempelabgaben nicht Gegenstand von Doppelbesteuerungsabkommen, weshalb allfällige Doppelbesteuerungen höchstens im Rahmen von Verständigungsverfahren eliminiert werden könnten.

Der Bundesrat hat das EFD beauftragt, den Übergang zum Risikobelegenheitsprinzip im Bereich der Vermögensversicherung zu prüfen. Die ESTV hat diesen Prüfauftrag aufgrund der

sich in der parlamentarischen Beratung befindlichen parlamentarischen Initiative 09.503 „Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze schaffen“, welche die Abschaffung aller Stempelabgaben beinhaltet, inzwischen sistiert.

3.3.3. Umsatzabgabe / EU-FTT

Versicherungsprämien sollten nach Ansicht des SVV grundsätzlich nicht von der angestrebten „EU-FTT“ betroffen sein. Hingegen würden die Versicherer (im Lebens- und Nicht-Lebensbereich) sowie sämtliche Vorsorgeinstitute bei den Anlagen tangiert.

Die Zusatzbelastung bei den Anlagen ist nach Ansicht des SVV weder für die Versicherten noch für die Versicherer nachvollziehbar. Die Ursprünge der „EU-FTT“ sind nicht durch Versicherungsgesellschaften ausgelöst worden. Insbesondere die Versicherer tragen infolge Tiefzinsniveaus die Konsequenzen der instabilen Finanzmarktsituation. Die zusätzlich entstehenden Kosten sind lediglich bei Neuverträgen überwälzbar, nicht aber bei Altverträgen (infolge Unkündbarkeit von Versicherungsverträgen).

Die Verteuerung von Vorsorgeprodukten steht in klarem Widerspruch zur internationalen Entwicklung, wonach die private und berufliche Vorsorge aufgrund der Demografie-Entwicklung gefördert werden soll (s. „White Paper on Pensions“).

Bereits mit dem ersten angedachten Schritt der „EU-FTT“ auf Aktien und Aktienderivaten ist im Bereich Versicherungs- und Vorsorgeprodukte klar mit Mehrkosten zu rechnen. Sollten weitere Schritte, insbesondere die FTT auf Bonds folgen, sind die negativen Auswirkungen kaum abschätzbar.

Die ESTV kann die Befürchtungen des SVV grundsätzlich nachvollziehen. Im jetzigen Zeitpunkt ist es jedoch noch zu früh, um konkrete Gesetzesanpassungen vorzunehmen. Vielmehr sind im jetzigen Zeitpunkt die internationalen Entwicklungen genau zu beobachten.

3.3.4. Einkommenssteuer bei Rentenversicherungen

Die Leibrentenversicherung ist nach Ansicht des SVV das einzige Produkt, welches die finanzielle Absicherung der Langlebigkeit im Rahmen der Säule 3b ermöglicht. Die Eliminierung von steuerlichen Überbelastungen bei Rentenzahlungen ist daher in Anbetracht der demographischen Entwicklung angezeigt und notwendig für die Akzeptanz der eigenverantwortlichen Altersvorsorge.

Die ESTV ist bereit, über die einkommenssteuerlichen Folgen bei Rentenversicherungen zu diskutieren, um deren aktuelle einkommenssteuerliche Behandlung angemessen weiterzuentwickeln. Zurzeit arbeitet sie an einem entsprechenden Verwaltungsbericht. Darin wird insbesondere aufgezeigt, wie eine inskünftig sachgerechte Besteuerung von Leibrentenleistungen aussehen könnte. Zur Diskussion stehen beispielsweise eine tiefere pauschale Besteuerung oder die effektive Besteuerung des mit einer Leibrente ausgerichteten Ertragsanteils.

Wird eine Überbesteuerung bei den Leibrenten beseitigt, ist nach Ansicht der ESTV gleichzeitig über die Beseitigung der privilegierten Besteuerung von Kapitalleistungen der freien Vorsorge zu diskutieren, soweit dies unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Auftrags zur Förderung der Selbstvorsorge zulässig erscheint. Da die Besteuerung von Kapitalleistungen der Säule 3a identisch zur Besteuerung der Kapitalleistungen der 2. Säule ist, ist zudem die Frage aufzuwerfen, ob die Reduktion resp. Beseitigung der privilegierten Besteuerung auch im Bereich von Kapitalleistungen der 2. Säule greifen sollte.

3.3.5. Verrechnungssteuer

Die bestehenden Regulatorien betreffend die Verrechnungssteuer auf Versicherungsleistungen haben sich bewährt. Im Bereich von Versicherungsprodukten ist daher nach übereinstimmender Ansicht des SVV und der ESTV – zumindest bis Einführung des automatischen

Informationsaustauschs gegenüber dem Ausland – kein grundsätzlicher Systemwechsel erforderlich.

3.4. Dienstleistungsexport im Banken- und Versicherungsbereich

Die Leistungen im Versicherungsbereich und die meisten Leistungen im Bankenbereich sind von der Mehrwertsteuer ausgenommen. Grund für die Steuerausnahme ist einerseits die Vermeidung einer Doppelbesteuerung mit der Stempelabgabe (Versicherungsbereich) bzw. mit der Umsatzabgabe (Bankenbereich) und andererseits das Fehlen einer geeigneten Bemessungsgrundlage für die einzelne Leistung, ohne die ein Vorsteuerabzug kaum möglich ist. Deshalb ist im geltenden Recht auch die freiwillige Versteuerung von Leistungen im Versicherungs- und Bankenbereich ausgeschlossen. Die Steuerausnahme und die fehlende Möglichkeit der freiwilligen Versteuerung führen im *Versicherungsbereich* zu einer *Taxe occulte* von insgesamt rund 760 Millionen Franken¹⁴, da die Versicherungen wegen der Steuerausnahme die auf Ihren Aufwendungen bezahlten Vorsteuern nicht zurückfordern können. Diese verteuert Versicherungsleistungen, die ins Ausland erbracht werden. Im *Bankenbereich* führen die Steuerausnahme und die fehlende Möglichkeit der freiwilligen Versteuerung zu einer *Taxe occulte* von insgesamt rund 1005 Millionen Franken¹⁵, da die Banken wegen der Steuerausnahme die auf Ihren Aufwendungen bezahlten Vorsteuern nicht zurückfordern können. Diese verteuert die Leistungen der Banken, die an Empfänger im Ausland erbracht werden.

Sowohl die Aufhebung der Steuerausnahme für Leistungen im Versicherungsbereich wie auch die freiwillige Versteuerung solcher Leistungen wurden in der Vergangenheit mehrfach diskutiert, insbesondere im Zusammenhang mit der Vorlage Einheitssatz. Um eine Doppelbesteuerung mit der Stempelabgabe zu vermeiden und weil keine geeignete Bemessungsgrundlage für die einzelne Leistung vorhanden ist, wurde auf eine Besteuerung dieser Leistungen bisher verzichtet.

Würde analog der Regelung in der EU der Vorsteuerabzug im Zusammenhang mit Leistungen im Versicherungs- und im Bankenbereich an Empfänger im Ausland zugelassen (Option bloss für Leistungen im Ausland), hätte dies im Versicherungsbereich Steuermindereinnahmen von rund 250 Millionen Franken zur Folge, da von der *Taxe occulte* von rund 760 Millionen Franken¹⁶ schätzungsweise ein Drittel wegfallen würde. Im Bankenbereich hätte dies Steuermindereinnahmen von rund 330 Millionen Franken zur Folge, da von der *Taxe occulte* von rund 1005 Millionen Franken¹⁷ schätzungsweise ein Drittel wegfallen würde. Diese Steuermindereinnahmen müssten wohl innerhalb der MWST kompensiert werden.

Der Vorsteuerabzug für Leistungen im Ausland wird mittels der freiwilligen Verteuerung dieser Leistungen (Option) ermöglicht. Die Leistungen selbst werden zwar auch bei Ausübung der Option - da der Ort der Leistung im Ausland liegt - nicht zu versteuern sein, doch müsste der Anteil abziehbarer Vorsteuern bestimmt werden, der im Zusammenhang mit diesen Auslandsleistungen steht. Das ist - weil es an einer geeigneten Bemessungsgrundlage für die Leistung selbst fehlt - mit erheblichen Schwierigkeiten und entsprechendem administrativem Aufwand für die Versicherungen und Banken verbunden.

Aufgrund der Verteuerung der Leistungen der Versicherungen und der Banken fordert die Banken- und Versicherungsbranche eine Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit auch in diesem Bereich.

Die Untergruppe „Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte“ konnte sich jedoch auf keine gemeinsame diesbezügliche Handlungsempfehlung einigen.

¹⁴ Basierend auf Zahlen 2005 der ESTV, umgerechnet auf die aktuellen Steuersätze

¹⁵ Basierend auf Zahlen 2005 der ESTV, umgerechnet auf die aktuellen Steuersätze

¹⁶ Basierend auf Zahlen 2005 der ESTV, umgerechnet auf die aktuellen Steuersätze

¹⁷ Basierend auf Zahlen 2005 der ESTV, umgerechnet auf die aktuellen Steuersätze

3.5. Regulierung von Banken und Versicherungen – Herausforderung: Erhöhte Eigenmittelanforderungen, Marktzugang; Fokus: VSt (inkl. Bail-in Instr.), Gewinnsteuer, Kapitalsteuer

Seit der Finanzkrise von 2008 wurden im Finanzbereich zusätzliche regulatorische Anforderungen eingeführt wie z.B. in der Schweiz die gesamte TBTF-Gesetzgebung für systemrelevante Banken. Auch diese Regelungen sehen gerade für das Eigenkapital und die Liquidität einzuhaltende Ratios vor. Es ist daher absehbar, dass sich die steuerlichen Regelungen und die regulatorischen Regelungen in gewissen Bereichen widersprechen werden und die korrekte Positionierung unter Einbezug aller unterschiedlichen Regelungen für internationale Finanzgruppen eine grosse Herausforderung sein wird.

3.5.1. Erhöhte Eigenmittelanforderungen

Zu dieser Fragestellung wird auch auf den ausführlichen Bericht der Untergruppe „Too big to fail“ verwiesen. Nachfolgend werden spezifisch steuerliche Aspekte sowie deren allgemeine Einbettung behandelt.

Im internationalen Umfeld werden weitere Massnahmen in Richtung erhöhter Eigenmittelanforderungen diskutiert. Insbesondere hinsichtlich der Kapitalanforderungen ist davon auszugehen, dass neben den bestehenden Bestimmungen zur Emission von CoCos zusätzliches verlustabsorbierendes Kapital in Gestalt von Senior Unsecured Debt (fortan „Bail-in Bonds“) beschafft werden muss.

Während CoCos durch eine befristete VSt-Befreiung bis zum 31. Dezember 2016 von der VSt ausgenommen sind, ist eine analoge Regelung für die im Rahmen der TLAC-Anforderungen zeitnah zu emittierenden Bail-in Bonds noch nicht fixiert. Für beide Instrumente ist eine zeitnahe Lösung notwendig, um die internationale Platzierbarkeit zu gewährleisten. Vor dem Hintergrund zunehmender internationaler Emissionsaktivitäten von CoCos ist ein kompetitives steuerliches Umfeld zudem unabdingbar.

Die grösseren Banken setzen sich damit auseinander, ihre Strukturen so anzupassen, dass die Abwicklungsmöglichkeiten verbessert werden. Die bisherigen Stammhaus- und Substammhausstrukturen verschwinden und machen Holdingstrukturen und der Abtrennung des systemrelevanten Schweizer Geschäfts in eine separate Gesellschaft Platz. Damit stellen sich aus steuerlicher Optik erhöhte Ansprüche an ein Transfer Pricing-Netzwerk, das dokumentiert dem Drittpreisgrundsatz standhält. Im internationalen Umfeld ergibt sich ein Wechsel von Beziehungen zwischen einer schweizerischen Muttergesellschaft mit ausländischen Tochtergesellschaften oder Zweigniederlassungen hin zu Rechtsbeziehungen zwischen schweizerischen und ausländischen *Schwestergesellschaften*. Auf jeder möglichen Transfer Pricing-Anpassung im komplexen Bankenumfeld droht zukünftig das Damoklesschwert der nicht rückforderbaren Verrechnungssteuer (Sockelbelastung im Verhältnis zum Partnerstaat gemäss DBA, s. hierzu Ziffer 3.5.3.).

Die gegenwärtige Quellen-Verrechnungssteuer belastet Kapitalerträge aus Instrumenten mit inländischem Schuldner ungeachtet der Identität des Leistungsempfängers. In der Schweiz domizilierten Empfängern räumt der Bund die Möglichkeit zur Rückforderung der Verrechnungssteuer ein. Internationale domizilierte Anleger erfahren jedoch prinzipiell eine endgültige Belastung durch die Verrechnungssteuer, die lediglich dann (teilweise) zurückgefordert werden kann, wenn ein allfälliges Doppelbesteuerungsabkommen die Möglichkeit dazu vorsieht.¹⁸ Doch auch im Falle eines entsprechend ausgestalteten DBAs weichen Anleger häufig auf verrechnungssteuerbefreite ausländische Obligationen aus, da viele internationale Finanzplätze keine vergleichbare Steuer kennen und der mit einer Rückforderung verbundene

¹⁸ <http://www.estv.admin.ch/verrechnungssteuer/themen/00166/index.html?lang=de>

administrative Aufwand somit umgangen werden kann.¹⁹ Dies erschwert die notwendige internationale Platzierbarkeit von in der Schweiz emittierten Obligationen zugunsten stabilisierender Massnahmen im Krisenfall erheblich.

Um die aus einer Auslandsemission resultierenden Rechtsunsicherheiten der Ausgabe von CoCos zu vermeiden, ist für die Emission von CoCos (Pflichtwandelanleihen) und Anleihen mit Forderungsverzicht eine befristete Verrechnungssteuerausnahme vorgesehen. Die entsprechenden Voraussetzungen dafür wurden im BankG als auch im VStG geschaffen. Die Verrechnungssteuerausnahme für Zinserträge aus diesen Instrumenten gilt nur für Instrumente, die vor dem 31. Dezember 2016 ausgegeben wurden, falls es keine Gesetzesänderung gibt.²⁰ Eine internationale Platzierbarkeit dieser Instrumente wäre ohne eine Verlängerung der VSt-Befreiung nicht mehr gewährleistet.

Ungeachtet der vom FSB für 2014 zu erwartenden Konkretisierung zur Ausgestaltung der TLAC sehen sich Schweizer Grossbanken im Lichte der gegenwärtigen Verrechnungssteuersituation zusätzlich mit der Herausforderung der internationalen Platzierbarkeit von Bail-in Bonds zur Erfüllung der TLAC-Anforderungen konfrontiert.

Mit dem Auftrag des Bundesrats zur Erarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage zur differenzierteren Ausgestaltung der Verrechnungssteuer in Form eines Zahlstellenprinzips würde die beschriebene Problematik der inländischen Emissionen einschliesslich Bail-in Bonds adressiert.²¹ Eine Regelung für die steuerliche Behandlung ist zeitlich dringend, da fraglich ist, ob internationale Anforderungen auf die Eigenheiten der nationalen Steuersysteme Rücksicht nehmen werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist zum einen eine Vernehmlassung der VSt-Reform noch in 2014 als zielführend zu erachten. Zum anderen ist eine adäquate Ausnahmeregelung für CoCos und Bail-in Bonds bis zu einem allfälligen Systemwechsel zwingend notwendig, um das TBTF-Problem angemessen zu adressieren.

3.5.2. Marktzugang

Zu dieser Fragestellung sei auf den ausführlichen Bericht der Untergruppe Marktzugang verwiesen.

3.5.3. Transfer Pricing

Neben dem seit einigen Jahren steigenden Fokus der nationalen Steuerbehörden auf Transfer Pricing-Themen im Rahmen ihrer Unternehmenssteuerprüfungen sind die heute geltenden Transfer Pricing-Regelungen, welche primär auf dem Fremdvergleichsgrundsatz basieren - der Entschädigung von Leistungen innerhalb eines Konzerns zu Preisen wie sie unter voneinander unabhängigen Dritten bezahlt würden - in der letzten Zeit unter Druck geraten.²² Die OECD hat Mitte 2013 einen Plan mit 15 einzelnen Massnahmen erarbeitet, die verhindern sollen, dass multinationale Unternehmungen in ihren Heimländern „zu wenig“ Steuern bezahlen (Base Erosion and Profit Shifting oder kurz BEPS).²³ 4 der 15 Massnahmen betreffen direkt Transfer Pricing-Themen, nämlich Massnahme 8 Geschäftsvorfälle mit immateriellen Wirtschaftsgütern, Massnahme 9 Überlegungen zu Risiko und Kapital, Massnahme 10 High Risk Transactions und Massnahme 13 Dokumentationsvorschriften. Der Abschluss der Arbeiten wird per Ende 2015 erwartet.

¹⁹ <http://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2011/6615.pdf>

²⁰ Während Art. 11-13 BankG die Bedingungen zur Ausgabe von Pflichtwandelanleihen und Anleihen mit Forderungsverzicht regelt, gewährt das VStG in Art. 5 Abs. 1 Bst. g eine Verrechnungssteuerausnahme für aus diesen Instrumenten resultierenden Zinszahlungen, sofern die FINMA, gestützt auf Art. 11 Abs. 4 BankG, die Anrechnung der Pflichtwandelanleihe oder der Anleihe mit Forderungsverzicht auf die erforderlichen Eigenmittel genehmigt hat, und die Pflichtwandelanleihe oder die Anleihe mit Forderungsverzicht innerhalb von vier Jahren nach Inkrafttreten von Art. 5 Abs. 1 Bst. g VStG ausgegeben wird.

²¹ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=53642>

²² Siehe z.B. <http://www.reuters.com/article/2012/10/15/us-britain-starbucks-tax-idUSBRE89E0EX20121015>

²³ Siehe <http://www.oecd.org/tax/beps-about.htm>

Multinationale Unternehmungen haben zumeist viele gruppeninterne Leistungsflüsse, die gemäss dem Fremdvergleichsgrundsatz entschädigt werden sollten. Durch die neuen regulatorischen Anforderungen in Bezug auf eine verbesserte Resolvability²⁴ von Bankengruppen werden durch die Schaffung von gesonderten Einheiten die gruppeninternen Leistungsflüsse noch zunehmen.

Die Banken sehen sich – recht ähnlich wie Versicherungsgesellschaften – vor besondere Herausforderungen gestellt. Die einzelnen Gruppengesellschaften weisen entsprechend ihren Geschäftsaktivitäten eine unterschiedliche Laufzeit ihrer Finanzaktiven und Passiven auf, auch wenn über die ganze Gruppe hinweg die Kongruenz hergestellt wird. Die unterschiedlichen Zinssätze der verschiedenen Laufzeiten sind über die Gruppe hinweg auszugleichen, was insbesondere dann schwierig ist, wenn für die Mittelaufnahme bei langfristigen Verbindlichkeiten ein Zuschlag gegenüber risikofreien Anlagen bezahlt werden muss. Ein weiteres Problem besteht in der korrekten Verteilung der Risikozuschläge für CoCos und ähnliche Instrumente. Die einen Länder wie die USA behandeln diese Instrumente steuerlich als Eigenkapitalinstrumente, wogegen beispielsweise die Schweiz und Grossbritannien den Fremdkapitalcharakter steuerlich anerkennen. Im Weiteren sind für die Bankaktivitäten Liquiditätspuffer bereitzustellen, teilweise auf der Ebene der einzelnen Gruppengesellschaften, aber auch für die Gruppe in der Gesamtheit. Für die Verteilung dieser Kosten gibt es keinen international anerkannten Verteilschlüssel. Schliesslich werden in der Regel die Hedging Aktivitäten in der Gruppe zentralisiert, weshalb unter Umständen die Absicherungsergebnisse in einer anderen Rechtseinheit oder einem anderen Land erzielt werden als die abgesicherten Geschäftsergebnisse. Mangels klarer internationaler Steuerallokationsregeln und aufgrund der grossen Komplexität können die Allokationskonflikte regelmässig nicht im Vorfeld mit den Steuerbehörden ausgeräumt werden.

Erbringt eine schweizerische Gesellschaft an eine ausländische Gruppengesellschaft eine geldwerte Leistung, die nicht dem Arm's Length Prinzip entspricht, und erhält sie für diese Leistung eine zu tiefe Entschädigung, so wird die Steuerbehörde neben der gewinnsteuerlichen Aufrechnung zusätzlich die Verrechnungssteuer von 35 % erheben. Da die ausländische Gruppengesellschaft regelmässig nicht die volle Verrechnungssteuer zurückfordern kann (Sockelbesteuerung nach DBA), wird die steuerliche Belastung aus Gruppensicht, auch wenn die ausländische Steuerbehörde eine entsprechende steuerliche Anpassung im Sitzstaat der ausländischen Schwestergesellschaft vornimmt, in der Regel höher sein.

Nach Ansicht der Grossbanken sollte die Schweiz daher aus unilateraler Sicht eine Regelung finden, welche es den Akteuren erlaubt, eine Position einzunehmen, die zur raschen Beilegung eines Disputs dienlich ist.

3.5.4. Besteuerung von Konzerngesellschaften in der Schweiz

Im Rahmen der weiter entwickelten TBTF-Regulierungen werden systemrelevante Banken in verschiedenen Ländern vermehrt dazu gebracht, ihre Unternehmensstruktur in kleinere, abgeschottete und abwickelbare Einheiten aufzuteilen. Dies wird auch in der Schweiz zu einer Erhöhung der Gesellschaftszahl und daher auch zu einer Erhöhung der Steuersubjekte führen. In der Konsequenz wird sich auch die gewinnsteuerliche Ausscheidung dieser Unternehmen auf die verschiedenen Kantone und Gemeinden und daher auch auf die Steuereinnahmen zukünftig ändern und potenziell wird auch die Volatilität der Steuerzahlungen zunehmen. Die Nachteile durch verschiedene Steuersubjekte innerhalb derselben Gruppe betreffen nicht nur die systemrelevanten Banken, sondern auch die anderen Finanzinstitute mit einer Gruppenstruktur.

Aus unternehmerischer Sicht kann es sinnvoll sein, die Unternehmen in einem Land, hier der Schweiz, steuerlich zusammenzufassen und Steuern auf einem so „konsolidierten“ Ergebnis der betrieblichen Aktivitäten innerhalb der Schweiz (nicht weltweite Konsolidierung) zu bezahlen (nachfolgend Gruppengewinnbesteuerung). Die Zusammenfassung kann sich auf ein-

²⁴Siehe auch Ziffer 3.5.1.

zelne Elemente beziehen (z.B. rechtseinheitenübergreifende Grundlagen für die interkantona-
nale Steuerauscheidung, Behandlung gewisser oder aller Aktivitäten der einen Gruppengesellschaft als Betriebsstätte der anderen) oder *de lege ferenda* auf eine Gruppengewinnbesteuerung der schweizerischen Aktivitäten. Die Zusammenfassung ermöglicht nicht zuletzt die raschere Verrechnung von Gewinnen und Verlusten innerhalb der Gruppe. Dies ist in vielen Ländern auf unterschiedlichste Weise bereits heute möglich (z.B. UK, USA und in verschiedenen EU-Ländern). Auch die Schweiz kennt eine Gruppenbesteuerung im Bereich der Mehrwertsteuer.

Aus Sicht der Banken würde die Einführung der Gruppengewinnbesteuerung für die betrieblichen Aktivitäten in der Schweiz je nach Ausgestaltung (z.B. mit Einführung einer Mindestbesteuerung) zu stabileren und besser planbaren Steuerzahlungen von Unternehmensgruppen in der Schweiz führen und den Unternehmensgruppen eine raschere Verlustnutzung erlauben.

Aus Sicht der ESTV könnte eine Gruppengewinnbesteuerung jedoch kurzfristig nicht eingeführt werden, ist aber mittel- bis längerfristig als Option zu prüfen.

3.6. Prioritäten des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 30. November 2011 eine Aussprache über seine steuerpolitischen Prioritäten geführt. Er stuft zwei Reformen mit grösseren finanziellen Auswirkungen als vorranglich ein, nämlich die Beseitigung der verfassungswidrigen Mehrbelastung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren und die Unternehmenssteuerreform III (USR III).

Im Grundsatz befürwortet der Bundesrat auch die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital, möchte diese jedoch in die USR III einbetten. Wird nämlich die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital aus dem Paket der USR III herausgelöst, so kann dadurch die Balance zwischen entlastenden und belastenden Elementen der USR-III-Vorlage gestört werden, sodass sich deren Realisierungschancen schmälern. An den übrigen Stempelabgaben – der Umsatz- und der Versicherungsabgabe – will der Bundesrat aus finanzpolitischen Gründen festhalten.

Der Bundesrat hat seine Prioritätenordnung vom 30. November 2011 am 23. Januar 2013 anlässlich der Diskussion seiner Stellungnahme zum Bericht der WAK-N zur Abschaffung der Emissionsabgabe und am 20. September 2013 anlässlich des Berichts «Hängige Geschäfte mit namhaften finanziellen Auswirkungen» zuhanden der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates bestätigt.

Als Ausfluss des am 19. Dezember 2012 verabschiedeten Berichts zur Finanzmarktpolitik hat der Bundesrat das EFD überdies beauftragt, im Rahmen einer gemischten Arbeitsgruppe (EFD, FDK, Wissenschaft) eine Reform der Verrechnungssteuer (VSt) zu prüfen. Aufgabe der Arbeitsgruppe war es, aufzuzeigen, wie mittels einer Reform der VSt der Schweizer Kapitalmarkt sowie der Steuerstandort Schweiz unter Wahrung der fiskalischen Interessen der Schweiz gestärkt werden können. Die Arbeitsgruppe hat ihren Bericht anfangs 2014 an das EFD abgeliefert. Das EFD wird das Geschäft nunmehr dem Bundesrat unterbreiten und dabei einen Antrag für das weitere Vorgehen stellen.

3.7. Finanzpolitische Restriktionen

Der aktuelle Finanzplan 2016-2018 wurde vom Bundesrat im August 2014 verabschiedet. Er weist stark ansteigende Finanzierungsüberschüsse aus. Die Ursache dafür liegt primär in der unterstellten dynamischen Einnahmenentwicklung. Gleichzeitig fällt das Ausgabenwachstum moderat aus. Die erfreuliche Haushaltsperspektive muss jedoch relativiert werden. Die politischen und konjunkturellen Risiken bleiben gross.

Aufgrund der unterstellten guten konjunkturellen Verfassung der Schweizer Volkswirtschaft verlangt die Schuldenbremse bis 2017 Überschüsse in der Finanzierungsrechnung. Die Vorgaben der Schuldenbremse werden in allen Finanzplanjahren erfüllt. Die strukturellen Überschüsse erreichen bis zu 2.7 Milliarden Franken.

Tabelle 1: Aktuelle finanzpolitische Perspektiven

Mio. CHF

	2014	2015	2016	2017	2018
Ordentliche Einnahmen	66'245	67'527	71'514	74'134	76'064
Ordentliche Ausgaben	66'124	67'003	70'906	72'710	73'710
Ausserordentliche Einnahmen		139	145		
Ausserordentliche Ausgaben					
Finanzierungsergebnis	121	662	753	1'424	2'681
Handlungsspielraum (+) / Bereinigungsbedarf (-) gemäss Schuldenbremse	452	186	179	1'201	2'681

Quelle: EFV: Finanzplan 2016-2018

Die möglichen Mehrbelastungen in Form von Mehrausgaben oder Mindereinnahmen, die noch nicht im Zahlenwerk des Finanzplans enthalten sind, sind beträchtlich. Die Schwergewichte unter den möglichen Mehrbelastungen finden sich auf der Einnahmeseite: die Unternehmenssteuerreform III und die Reform der Ehegattenbesteuerung. Die wichtigsten Elemente auf der Ausgabenseite sind der mögliche Verzicht auf das Konsolidierungs- und Aufgabenerüberprüfungspaket 2014 KAP 2014, die Erhöhung der Armeeausgaben sowie die Zweckbindung der Automobilsteuer.

Tabelle 2: Mögliche einnahmen- und ausgabenseitige Mehrbelastungen

Mio. CHF

	Finanzplan 2016	Finanzplan 2017	Finanzplan 2018	später
Total Mehrbelastungen (gerundet)	>600	>900	>1'000	>2'000
Steuerreformen				
Unternehmenssteuerreform III				*900
Reform Ehegattenbesteuerung				1'000-2'300
Weiterführung MWST-Sondersatz für Beherbergungsleistungen			170	170
Alle Aufgabengebiete				
Keine oder unvollständige Umsetzung KAP 2014	<550	<460	<340	<340
Diverse Aufgabengebiete: Abkommen mit der EU				
Gesundheit, EU-Media, Milchmarktöffnung, Erasmus+, Horizon 2020	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Beziehungen zum Ausland				
Internationales Genf (Verbesserung Rahmenbedingungen)	7	9	11	11
Internationales Genf (Baubeiträge)	<15	<50	<70	<70
Landesverteidigung				
Erhöhung Ausgabenplafond Armee		n.q.	n.q.	≤300
Kultur und Freizeit				
Kulturbotschaft 2016-2019	13	14	14	14
Sportförderung (u.a. Wintersportzentrum)	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Gesundheit				
Diverse gesundheitspolitische Vorhaben	5	10	22	22
Soziale Wohlfahrt				
Investitionen zur Beschleunigung der Asylverfahren	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
Weiterführung der Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung	30	30	30	30
Verkehr				
Nationalstrassen und Agglomerationsverkehr: Zweckbindung Automobilsteuer		≤400	≤400	≤400
Umwelt und Raumordnung				
Anpassung Klimawandel, Biodiversität, grüne Wirtschaft	n.q.	n.q.	n.q.	n.q.
n.q.: nicht quantifizierbar				
* Zinsbereinigte Gewinnsteuer, Anpassungen beim Beteiligungsabzug, Kapitalgewinnsteuer auf Wertschriften, Anpassungen Teilbesteuerungsverfahren, vertikale Ausgleichmassnahmen und Ergänzungsbeitrag (zusammen 1.5 Mrd. CHF) abzüglich Aufstockung Steuerinspektoren, Zinseinsparungen dank Schuldenabbau und Auslaufen NFA-Härteausgleich (zusammen 0.6 Mrd. CHF). Die Abschaffung der Enmissionsabgabe auf Eigenkapital (0.2 Mrd. CHF) ist ab 2017 im Finanzplan berücksichtigt.				

Quelle: EFV: Finanzplan 2016-2018; Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage über das Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III) vom 19. September 2014

4. **Ökonomische Analyse**

4.1. **Kapitalmarkt**

4.1.1. **Grundsätzlicher Wechsel zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer**

Standortziel: Unter dem Standortziel erweist sich im Zahlstellenprinzip 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 oder freiwillige Meldung ohne Abstriche an der Sicherungsfunktion auf natürliche Personen beschränken. Gegenüber ausländischen wirtschaftlichen Berechtigten kann bei Zinsen auf die Erhebung der Steuer verzichtet werden.

Dadurch gestaltet die Reform die Rahmenbedingungen für den Schweizer Kapitalmarkt für Obligationen und Geldmarktpapiere attraktiv und beseitigt die verrechnungssteuerlichen 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 (vgl. hierzu Ziffer 3.1.1.).

Bei den kollektiven Kapitalanlagen, die im Inland vertrieben werden, stellt das Zahlstellenprinzip ebenfalls eine Verbesserung dar. Es stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen kollektiven Kapitalanlagen, soweit diese durch steuerliche Faktoren bestimmt werden. Da die Erfolgchancen 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.

Die Ausdehnung der Verrechnungssteuer auf von inländischen natürlichen Personen bei inländischen Zahlstellen gehaltene Wertschriften kann den Betroffenen einen Anreiz geben, ihre Zahlstelle ins Ausland zu verlegen. Dies hätte zur Folge, dass der Schweiz Wertschöpfung und Arbeitsplätze verloren ginge. Um diesen unerwünschten Auswirkungen zu vermeiden, ist es geboten, dass die Reform erst in Kraft tritt, wenn dieser Anreiz bei steuerunehrlichen Anlegern durch ein hinreichendes Netz von Abkommen über den automatischen Informationsaustausch im internationalen Verhältnis unterbunden ist. Bei steuerehrlichen natürlichen Personen kann dem Anreiz zur Verlagerung der Zahlstelle ins Ausland durch die Meldeoption begegnet werden (vgl. dazu die Ausführungen in Ziffer 4.2.1.).

Effizienzziel: Unter dem Effizienzziel schlägt positiv zu Buche, dass sich die Finanzierungskosten für die Unternehmen, welche konzernexterne und konzerninterne Finanzierung aus der Schweiz heraus betreiben, tendenziell verbilligen.

Im Hinblick auf die Vollzugskosten 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. Es 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 bei den Zahlstellen zu.

Steuergerechtigkeits- und Verteilungsziel: 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.

Der Übergang zum Zahlstellenprinzip schliesst die im Schuldnerprinzip bestehenden Lücken in der Sicherungsfunktion, soweit sich die Vermögenswerte bei einer Zahlstelle in der Schweiz befinden. Das Zahlstellenprinzip 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 unter dem Gerechtigkeitsziel eine vollständige Zielerreichung, sofern ein funktionierender automatischer Informationsaustausch im internationalen Verhältnis den Anreiz für steuerunehrliche Personen eliminiert, die Anlagen zu einer ausländischen Zahlstelle zu verlagern.

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.

Fiskalziel: Mindereinnahmen im ganz oder teilweise steuerbefreiten Anwendungsbereich der Verrechnungssteuer bei inländischen juristischen Personen und bei ins Ausland gezahlten Zinsen stehen zunächst Mehreinnahmen aus dem erweiterten Steuerobjekt bei inländischen natürlichen Personen, welche ausländische Anlagen bei einer Schweizer Zahlstelle halten, gegenüber. Dieser Effekt hängt aber entscheidend von flankierenden Massnahmen ab (vgl. hierzu Ziffer 4.2.1.). Weitere Mehreinnahmen entstehen aufgrund zusätzlicher Wertschöpfung bei der konzernexternen und -internen Finanzierungstätigkeit.

Die finanziellen Auswirkungen werden im Hinblick auf die Vernehmlassungsvorlage im Rahmen des Möglichen quantifiziert.

4.1.2. Zeitlich befristete produktbezogene Steuerbefreiung für aufsichtsrechtlich regulierte Produkte

Standortziel: Bail-in Bonds, CoCos und Write-off Bonds können zu steuerlich wettbewerbsfähigen Bedingungen aus der Schweiz heraus begeben werden. Dies hält die Finanzierungskosten der TBTF-Banken beim Aufbau einer grösseren Eigenkapitaldecke niedrig.

Effizienzziel: Das TBTF-Regulierungsziel kann erreicht werden.

Steuergerechtigkeits- und Verteilungsziel: Durch die Verlängerung der Steuerbefreiung für Erträge von CoCos und Write-off Bonds wird die bestehende Lücke im Verrechnungssteuersystem zeitlich erstreckt und auf die Erträge aus Bail-in Bonds ausgedehnt. Damit wird die Verrechnungssteuer in diesem Bereich ihren Sicherungszweck nicht erfüllen.

Fiskalziel: Im Fall einer Platzierung dieser Instrumente bei in der Schweiz steuerpflichtigen natürlichen Personen, können aufgrund der zusätzlichen Opportunitäten zur Steuerhinterziehung Mindereinnahmen entstehen.

4.2. Bankgeschäft

4.2.1. Privatkundengeschäft: Verwertung eingehender AIA-Meldungen

Wird der Wechsel zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer durch AIA-Abkommen und der effektiven Verwertung der eingehenden Meldungen durch die Schweizer Steuerbehörden flankiert, ergeben sich die folgenden Auswirkungen:

Standortziel: Die Massnahme beseitigt den dem Zahlstellenprinzip inhärenten Anreiz für steuerunehrliche Inländer, die Zahlstelle ins Ausland zu verlegen. Damit kann die Abwanderung von Wertschöpfung im inländischen Private Banking vermieden werden.

Effizienzziel: Die Massnahme leistet einen Beitrag zum Abbau der Verzerrungen, welche derzeit aufgrund der steuerlichen Ungleichbehandlung verschiedener Anlageinstrumente besteht. Dieser positiven Effizienzwirkung steht der zusätzliche administrative Aufwand für die Auswertung der Meldungen gegenüber.

Steuergerechtigkeits- und Verteilungsziel: Die Massnahme leistet einen Beitrag zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung.

Fiskalziel: Indem die Abwanderung von Wertschöpfung ins Ausland verhindert werden kann, sichert die Massnahme bestehendes Steuersubstrat. Darüber hinaus ergeben sich Mehreinnahmen als Folge der zusätzlich aufgedeckten und nachhaltig verminderten Steuerhinterziehung.

4.2.2. Privatkundengeschäft: Meldeoption im Inland

Wird das Sicherungsdispositiv der Verrechnungssteuererhebung für inländische Bankkunden durch ein freiwilliges Meldesystem im Inland ergänzt, ergeben sich die folgenden Auswirkungen:

Standortziel: Der Anreiz, den Steuerehrliche aufgrund des mit der Abführung der Verrechnungssteuer verbundenen Liquiditätsentzugs haben, die Zahlstelle ins Ausland zu verlegen, wird eliminiert. Die Massnahme verhindert auf diesen Weg einen Wettbewerbsnachteil für die inländischen Banken und sichert so deren Standortattraktivität.

Effizienzziel: Unter Effizienzgesichtspunkten positiv zu Buche schlägt, dass der Investor den verrechnungssteuerbedingten temporären Liquiditätsentzug vermeiden kann. Negativ wirkt sich hingegen aus, dass mit dem Steuerabzug und dem Meldesystem zwei Systeme unterhalten werden müssen, was die Vollzugskosten erhöht.

Steuergerechtigkeits- und Verteilungsziel: Von der Massnahme gehen keine Effekte auf das Steuergerechtigkeits- und Verteilungsziel aus.

Fiskalziel: Macht eine Person von der Meldeoption Gebrauch, so entstehen Mindereinnahmen im Sinne eines einmaligen Effektes, weil die betreffende Person zwar noch Rückerstattungen aus vergangenen Steuerperioden erhält, aber keine neue Steuer mehr abgeführt wird.

4.2.3. Privatkundengeschäft: Automatischer Informationsaustausch im internationalen Verhältnis

Setzt die Schweiz den AIA-Standard zeitnah um, wird der Standard global, einheitlich und reziprok angewendet, werden alle Rechtsformen eingeschlossen und erfüllen die Partnerstaaten der Schweiz die Ansprüche an Spezialitätsprinzip, Rechtsstaatlichkeit sowie Datenschutz, so ergeben sich die folgenden Auswirkungen:

Standortziel: Die Massnahme trägt zum Level Playing Field im Umgang mit der Steuerhinterziehung bei und vermag so eine Benachteiligung des Schweizer Finanzplatzes zu vermeiden.

Effizienzziel: Keine Auswirkungen.

Steuergerechtigkeits- und Verteilungsziel: Die Massnahme leistet einen Beitrag, um die Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung via Ausland einzudämmen.

Fiskalziel: Indem die Steuerhinterziehung via Ausland erschwert wird, wirkt sich die Massnahme positiv auf das Fiskalziel aus.

4.2.4. Wertschriftenhandel: extraterritoriale Wirkungen der Finanztransaktionssteuer bekämpfen

Gelingt es, in internationalen Gremien allfällige extraterritoriale Wirkungen der Finanztransaktionssteuer (FTT) zu bekämpfen, wirkt sich dies folgendermassen aus:

Standortziel: Der Finanzplatz und dessen Kunden bleiben vor extraterritorialen wirksamen Zusatzbelastungen geschützt, so dass sich daraus kein Wettbewerbsnachteil für den Schweizer Finanzplatz ergibt.

Effizienzziel: Wirtschaftliche Mehrfachsteuerbelastungen, welche die Finanzintermediation behindern, können vermieden werden. Der Finanzplatz wird von zusätzlichen Entrichtungskosten verschont.

Steuergerechtigkeits- und Verteilungsziel: Die Kunden bleiben vor wirtschaftlichen Mehrfachsteuerbelastungen geschützt.

Fiskalziel: Die Konkurrenz durch den Zugriff ausländischer Fisci auf Schweizer Steuersubstrat wird vermieden.

4.2.5. Wertschriftenhandel: Umgang mit allfälligen extraterritorialen Wirkungen der Finanztransaktionssteuer

Falls die FTT innerhalb einzelner EU-Staaten eingeführt werden sollte und extraterritoriale Wirkung entfaltet, sind folgende Strategien denkbar, um eine Doppelbelastung zu vermeiden: (1) Wechsel auf das ausländische System der FTT, (2) unilaterale Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe oder (3) Vermeidung der Doppelbesteuerung mittels DBA.

Standortziel: Zu hoher Steuerbelastungen der Kunden, welche die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes beeinträchtigen, können vermieden werden. Dieses Ziel ist mittels Strategie (2) eigenständig erreichbar. Mit Strategie (1) lässt sich vermutlich nicht verhindern, dass bestimmte von der FTT erfasste Geschäfte in FTT-freie Finanzplätze abwandern. Strategie (3) dürfte sich als schwierig und langwierig erweisen.

Effizienzziel: Wirtschaftliche Mehrfachsteuerbelastungen, welche die Finanzintermediation behindern, können im Prinzip mit allen drei Strategien vermieden werden.

Steuergerechtigkeits- und Verteilungsziel: Die Kunden bleiben vor wirtschaftlichen Mehrfachsteuerbelastungen geschützt.

Fiskalziel: Es dürften mehr oder minder hohe Mindereinnahmen resultieren. Diese dürften bei Strategie (2) am höchsten und bei Strategie (1) am niedrigsten ausfallen.

4.3. Versicherungsgeschäft

4.3.1. Kongruentes System der Besteuerung von Versicherungsprodukten

Ein kongruenteres System der Besteuerung von Lebensversicherungsleistungen bei Errichtung, während der Laufzeit und bei Auszahlung wirkt sich folgendermassen aus:

Standortziel: Keine Auswirkungen.

Effizienzziel: Bestehende Verzerrungen aufgrund der steuerlichen Ungleichbehandlung verschiedener Versicherungsformen und von Versicherungen im Vergleich mit anderen Anlagen werden abgebaut.

Durch einen Verzicht auf die Abgabe auf Lebensversicherungen sinken die Vollzugskosten der Besteuerung.

Wird die pauschale Lösung bei der Rentenversicherung durch eine Lösung aufgrund des effektiven Ertragsanteils ersetzt, erhöhen sich die Vollzugskosten der Besteuerung.

Steuergerechtigkeits- und Verteilungsziel: Überbesteuerungen werden abgebaut, Unterbesteuerungen reduziert. Dadurch wird die Besteuerung gleichmässiger.

Fiskalziel: Die Nettoauswirkungen auf das Fiskalziel hängen von den konkret umgesetzten Einzelmassnahmen ab.

4.3.2. Prüfung eines Wechsels zum Risikobeleghenheitsprinzip bei der Stempelabgabe

Standortziel: Der aufgrund der Doppelbelastung aus der schweizerischen Versicherungsabgabe und der aufgrund der Risikobeleghenheit erhobenen ausländischen Versicherungssteuer bestehende Standortnachteil der inländischen Versicherungsanbieter für konzernweite Versicherungslösung wird beseitigt.

Der Standortnachteil der inländischen Versicherungsanbieter in der Konstellation eines im Ausland ansässigen Versicherungsnehmers, der ein in der Schweiz belegenes Risiko versichern möchte, entfällt.

Aus Sicht des Werkplatzes entsteht demgegenüber eine Mehrbelastung, weil die Steuerfreiheit für in der Schweiz belegene Risiken, wenn der Versicherungsnehmer im Ausland ansässig ist, aufgehoben wird.

Effizienzziel: Für den Werkplatz entfällt die bei den heutigen internationalen Konzernversicherungsverhältnissen verbreitete Steuerfreiheit von in der Schweiz belegenen Risiken.

Steuergerechtigkeits- und Verteilungsziel: Mit dem Systemwechsel werden einerseits Null- und andererseits Doppelbesteuerungen vermieden.

Fiskalziel: Bei der Versicherungsabgabe stellen sich Mindereinnahmen bei im Ausland belegene Risiken ein, soweit grenzüberschreitend tätige inländische Versicherungsnehmer solche Risiken mitversichern. Es ist davon auszugehen, dass diese Mindereinnahmen mässig

ausfallen, weil die Versicherungsnehmer heute einen starken Anreiz haben, solche für sie ungünstigen Versicherungsstrukturen zu vermeiden.

Umgekehrt resultieren bei der Versicherungsabgabe Mehreinnahmen in der Konstellation, in der ein ausländischer Versicherungsnehmer in der Schweiz belegene Risiken versichert.

Indirekte Mehreinnahmen ergeben sich aus dem Geschäft für konzernweite Versicherungslösungen, da mit höheren Gewinnsteuern der Versicherer und Einkommensteuern der Beschäftigten im Versicherungssektor zu rechnen ist.

4.4. Dienstleistungsexport im Banken- und Versicherungsbereich

Wird eine Option für die Besteuerung von Leistungen im Ausland im Banken- und Versicherungsbereich mit entsprechendem Vorsteuerabzug vorgesehen, ergeben sich die folgenden Auswirkungen:

Standortziel: Die folgende Tabelle zeigt für die Schweiz, die EU-Länder und das übrige Ausland als Bestimmungsort einer Versicherungsdienstleistung, ob eine Taxe occulte resultiert oder nicht, wenn die Leistung von einem Anbieter aus der Schweiz oder aus einem EU-Land erbracht wird. Unterschieden wird dabei beim Schweizer Anbieter zwischen dem Status quo ohne Option für die Besteuerung des Dienstleistungsexports und dem Reformszenario mit einer solchen Option.

		Bestimmungsort der Dienstleistung		
		Schweiz	EU-Land	Übriges Ausland
Ursprungsort der Dienstleistung	EU-Land	Keine taxe occulte	Taxe occulte	Keine taxe occulte
	Schweiz (Status quo)	Taxe occulte	Taxe occulte	Taxe occulte
	Schweiz (Reformszenario)	Taxe occulte	Keine taxe occulte	Keine taxe occulte

Im Status quo hat ein Anbieter aus einem EU-Land gegenüber einem Anbieter aus der Schweiz einen Wettbewerbsvorteil, wenn der Bestimmungsort der Dienstleistung in der Schweiz oder im Nicht-EU-Ausland liegt, weil auf seiner Dienstleistung – im Unterschied zum Schweizer Anbieter – keine Taxe occulte anfällt. Ist der Bestimmungsort der Dienstleistung ein EU-Land, fällt demgegenüber bei beiden Anbieterkonstellationen eine Taxe occulte an, wobei diese umso grösser ausfällt, je höher die Mehrwertsteuersätze im Ursprungsland der Dienstleistung sind.

Im Reformszenario verbessert sich die Wettbewerbsposition der Schweizer Anbieter. Liegt der Bestimmungsort der Dienstleistung in einem EU-Land, resultiert stets ein Wettbewerbsvorteil, weil auf der Dienstleistung des Schweizer Anbieters keine Taxe occulte mehr lastet. Bei Dienstleistungsexporten in das Nicht-EU-Ausland werden die Spiesse der Anbieter aus der Schweiz gleich lang wie jene der Anbieter aus der EU, da beide Taxe occulte-frei offerieren können. Ein Wettbewerbsnachteil der Schweizer Anbieter verbleibt bei inländischem Bestimmungsort der Dienstleistung, da es hier bei der Taxe occulte auf der Dienstleistung des Schweizer Anbieters bleibt.

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Reformszenario würde sich bei der Versicherungswirtschaft namentlich im grenzüberschreitenden Rückversicherungsgeschäft auswirken: Dem Wettbewerbsvorteil des ausländischen Rückversicherers von Risiken eines Schweizer Erstversicherers steht nun der Wettbewerbsvorteil des Schweizer Rückversicherers von Risiken eines in der EU ansässigen Erstversicherers gegenüber.

Effizienzziel: Durch den Abbau der Taxe occulte, verschwinden die damit verbundenen Verzerrungen, insbesondere jene der Investitionsentscheidungen. Im Gegenzug erhöhen sich durch die zusätzliche Option die Vollzugskosten der Mehrwertsteuer.

Steuergerechtigkeits- und Verteilungsziel: Die Massnahme bewirkt eine doppelte Nullbesteuerung von grenzüberschreitenden Bank- und Versicherungsleistungen. Es resultiert eine ver-

schärfte Privilegierung gegenüber anderen Branchen. Die Exporteure von im Inland steuerbaren physischen Gütern kommen zwar ebenfalls in den Genuss des Nullsatzes. Diese Güter werden dann aber im Importland durch die ausländische Mehrwertsteuer belastet.

Fiskalziel: Es entstehen Mindereinnahmen von 580 Millionen Franken, davon entfallen 330 Millionen Franken auf Bank- und 250 Millionen Franken auf Versicherungsdienstleistungen. Dem stehen allfällige Mehreinnahmen bei den direkten Steuern gegenüber.

4.5. Regulierung von Banken und Versicherungen

4.5.1. Einschränkung der Transfer Pricing-Risiken

Die diesbezüglich vorgeschlagene Massnahme bietet keine ausreichende Grundlage für eine ökonomische Analyse.

4.5.2. Vermeidung von Mehrfachbelastungen im Konzern

Die Einführung einer Gruppengewinnbesteuerung für die betrieblichen Aktivitäten in der Schweiz hätte die folgenden Auswirkungen.

Standortziel: Die Massnahme ermöglicht bei der Gewinnsteuer eine raschere Verrechnung von Verlusten mit Gewinnen innerhalb der Unternehmensgruppe und eliminiert die Mehrfachbelastung durch die Kapitalsteuer. Dadurch sinkt die durchschnittliche effektive Steuerbelastung, wodurch die Attraktivität der Schweiz für Unternehmensansiedlungen zunimmt.

Effizienzziel: Die raschere Verlustverrechnung bei der Gewinnsteuer reduziert die marginale effektive Steuerbelastung, was sich tendenziell positiv auf die Investitionstätigkeit und das Wachstum auswirkt.

Die Massnahme verkompliziert die Steuerausscheidung zwischen den Kantonen erheblich und erhöht dadurch die Vollzugskosten der Besteuerung.

Steuergerechtigkeits- und Verteilungsziel: Die Gruppenbesteuerung bewirkt eine höhere Steuerneutralität in Bezug auf die Strukturierung eines Konzerns und ist daher unter dem Aspekt der horizontalen Steuergerechtigkeit positiv zu beurteilen.

Fiskalziel: Es entstehen Mindereinnahmen, deren Grössenordnung derzeit nicht abgeschätzt werden kann.

5. Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der steuerlichen Rahmenbedingungen

In diesem Kapitel werden aufgrund der oben gemachten Analyse sowohl des IST-Zustandes als auch der ökonomischen Analyse strategische Stossrichtungen zur Weiterentwicklung der Schweizerischen Steuerpolitik definiert. Anschliessend werden verschiedenen Massnahmen oder Massnahmenelemente aufgezeigt, die es zur Erreichung der empfohlenen Stossrichtung näher zu überprüfen gilt.

5.1. Kapitalmarkt

Strategische Stossrichtung

Die strategische Stossrichtung im Bereich des Kapitalmarktes muss einerseits auf kompetitive steuerliche Rahmenbedingungen für sämtliche Produkte abzielen und andererseits die Lücken in der Besicherung von Erträgen aus ausländischen Quellen für Schweizer Investoren im geltenden Verrechnungssteuerrecht beseitigen.

Massnahmen

Zur Verwirklichung dieser Stossrichtung soll der Bundesrat in seiner Botschaft zuhanden des Parlaments bei der Verrechnungssteuer den Vollzug eines grundsätzlichen Wechsels zum Zahlstellenprinzip mit Ausnahmen der inländischen Beteiligungserträge beantragen.

Im Sinne einer Übergangsbestimmung dieses Reformprojekts sind produktbezogene Steuerbefreiungen für aufsichtsrechtlich regulierte Produkte wie Bail-in Bonds, CoCos oder Anleihen mit Forderungsverzicht vorzusehen. Diese Steuerbefreiungen sind zeitlich bis zum Inkrafttreten der Reform zu befristen. Für die Reform braucht es ausreichend Zeit für die Umstellung bei den Zahlstellen. Eine Entschädigung der durch das Steuerabzugsverfahren entstehenden Kosten bei der Zahlstelle ist zu prüfen.

Anliegen der Bankenbranche im Bereich des Dienstleistungsexports

Die Bankenbranche fordert aufgrund der Verteuerung ihrer Leistungen im Bereich des Dienstleistungsexports auch in diesem Bereich eine Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit. Würde analog der Regelung in der EU der MWST-Vorsteuerabzug im Zusammenhang mit Leistungen im Bankenbereich an Empfänger im Ausland zugelassen (Option bloss für Leistungen im Ausland), würde von der Taxe occulte schätzungsweise ein Drittel wegfallen. Die Untergruppe „Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte“ konnte sich jedoch auf keine gemeinsame diesbezügliche Handlungsempfehlung einigen.

5.2. Bankgeschäft

5.2.1. Attraktive Rahmenbedingungen für steuererhrliche Bankkunden

Strategische Stossrichtung

Im Bankgeschäft sind die Rahmenbedingungen so auszurichten, dass sie für die steuererhrlichen Bankkunden attraktiv und vorteilhaft sind.

Massnahmen

Zur Verwirklichung dieser strategischen Stossrichtung soll der Bundesrat den Wechsel zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer auf die geplante Einführung des AIA im internationalen Verhältnis abstimmen, um zu verhindern, dass die steuerunerhrlichen inländischen Bankkunden ohne Sicherung des Steuersubstrats ins Ausland ausweichen. Zudem sollen die im Rahmen des AIA von den Partnerstaaten erhaltenen Meldungen von den Schweizer Steuerbehörden verwertet werden dürfen.

Zudem befürwortet die Untergruppe „Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte“, für inländische Bankkunden als Sicherungsdispositiv in der Schweiz weiterhin eine Quellensteuer zu erheben. Die Quellensteuer könnte dabei eine Steuer auf Grundlage des Schuldner- oder Zahlstellenprinzips, vorzugsweise kombiniert mit einer Meldeoption, sein. Steuererhrliche Personen sowie institutionelle Anleger hätten keinen Anreiz, die Zahlstelle ins Ausland zu verlegen, wenn ihnen die Meldeoption im Inland offen stehen würde. Der mit der Verrechnungssteuer verbundene Zinsverlust und administrative Aufwand würde entfallen. Dies hätte auch positive Auswirkungen auf die Wertschöpfung in der Schweiz.

5.2.2. Übernahme internationaler Standards

Strategische Stossrichtung

Die Schweiz setzt die internationalen anerkannten Standards um. Sie arbeitet aktiv bei der Entwicklung solcher Standards mit und bringt die schweizerischen Interessen ein.

Massnahmen

Die Untergruppe „Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte“ begrüsst die Position des Bundesrates, insbesondere die Arbeiten zur Umsetzung des AIA zeitgerecht aufzunehmen, international darauf hinzuwirken, dass der AIA global und einheitlich umgesetzt wird, alle Rechtsformen – einschliesslich Trust und Sitzgesellschaften – umfasst, reziprok ausgestaltet ist, dass die Partnerstaaten den hohen Ansprüchen an die Einhaltung des Spezialitätsprinzips, der Rechtsstaatlichkeit und des Datenschutzes genügen müssen, und mit einem Umsetzungsgesetz die innerstaatlichen Rechtsgrundlagen zur Umsetzung des AIA geschaffen wird, sowie die Verabschiedung der definitiven Verhandlungsmandate zur Einführung des neuen globalen Standards für den automatischen Informationsaustausch in Steuersachen vom 8. Oktober 2014.

5.2.3. Finanztransaktionssteuer (FTT)

Strategische Stossrichtung

Im Zusammenhang mit der Finanztransaktionssteuer (FTT) sollte sich die Schweiz gegen extraterritoriale Massnahmen wehren.

Massnahmen

Der Bundesrat soll sich auf internationaler Ebene gegen eine extraterritoriale Wirkung einer zukünftigen Finanztransaktionssteuer aussprechen bzw. durch bilaterale Massnahmen (Abschluss von Abkommen mit den betreffenden Partnerstaaten) oder unilaterale Massnahmen (im Bereich der Umsatzabgabe bzw. Angleichung an ausländische Systeme der FTT) Doppelbesteuerungseffekte vermeiden.

5.3. Versicherungsgeschäft

Strategische Stossrichtung

In Bezug auf das Versicherungsgeschäft soll ein kongruentes System der Besteuerung von Versicherungsprodukten bei Errichtung, während der Laufzeit und bei Auszahlung angestrebt werden.

Bereits getroffene Massnahmen in der Versicherungsbereich

Im EU-Raum steht die Besteuerungskompetenz für Versicherungssteuern (internationaler Term für «Stempelabgabe») demjenigen Staat zu, in welchem das Risiko belegen ist («Risikobelegenheitsprinzip»). Die ESTV prüft im Auftrag des Bundesrates den Übergang zum Risikobelegenheitsprinzip im Bereich der Vermögensversicherung. Zudem arbeitet die ESTV zurzeit an einem Verwaltungsbericht über die einkommenssteuerlichen Folgen bei Rentenversicherungen, um aufzuzeigen, wie eine inskünftig sachgerechte Besteuerung von Leibrentenleistungen aussehen könnte.

Weitere Anliegen der Versicherungsbranche

Zur Verwirklichung der strategischen Stossrichtung sind aus Sicht des Versicherungsverbands die im schweizerischen Drei-Säulen-System eingebetteten Grundsätze der Besteuerung von Vorsorgeprodukten in diesen Bereichen angemessen weiterzuentwickeln. Dabei stehen insbesondere die Stempelabgaben auf Lebensversicherungsprämien der Säule 3b, sowie die einkommenssteuerliche Behandlung von Leibrentenzahlungen zur Diskussion. Wird eine Überbesteuerung bei den Leibrenten beseitigt, ist nach Ansicht der ESTV gleichzeitig über die Beseitigung der privilegierten Besteuerung von Kapitalleistungen der freien Vorsorge und der 2. Säule zu diskutieren. Die

demographischen und makroökonomischen Veränderungen sind angemessen zu berücksichtigen.

Zudem fordert die Versicherungsbranche aufgrund der Verteuerung ihrer Leistungen im Bereich des Dienstleistungsexports eine Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit. Würde analog der Regelung in der EU der MWST-Vorsteuerabzug im Zusammenhang mit Leistungen im Versicherungsbereich an Empfänger im Ausland zugelassen (Option bloss für Leistungen im Ausland), würde von der *taxe occulte* schätzungsweise ein Drittel wegfallen. Die Untergruppe „Steuerliches Umfeld für Finanzgeschäfte“ konnte sich jedoch auf keine gemeinsame diesbezügliche Handlungsempfehlung einigen.

5.4. Regulierung von Banken und Versicherungen

Strategische Stossrichtung

Im Bereich der Banken- und Versicherungsregulierungen sollen in Bezug auf das Steuerrecht die Mehrfachbelastungen im Konzern vermieden sowie die Transfer Pricing-Risiken weitgehend eingeschränkt werden.

Massnahmen

Zur Verwirklichung dieser strategischen Stossrichtung sind aus heutiger Sicht folgende Massnahmenelemente zu prüfen:

- **Kapitalsteuer**
Bei der Kapitalsteuer könnte ein Beteiligungsabzug bzw. eine Anrechnung im Konzern eingeführt werden. Die Schweizer Banken passen aufgrund der regulatorischen Veränderungen ihre Strukturen an und bauen dazu neue rechtliche Gesellschaften (z.B. Holding) auf. Dabei könnte eine Mehrfachbelastung im Bereich der Kapitalsteuer vermieden werden. Im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III wird auch die Einführung eines Beteiligungsabzugs bzw. eine Anrechnung im Konzern geprüft.
- **Vermeidung von Verrechnungssteuerrisiken bei Transfer Pricing-Anpassungen**
Aufgrund der im vorangegangenen Kapitel gemachten Ausführungen zu den absehbaren intensiveren Transfer Pricing-Diskussionen zwischen internationalen Unternehmensgruppen und den lokalen Steuerbehörden ist vorab festzuhalten, dass die Problematik eine grosse Bedeutung für den Kapitalmarkt in der Schweiz hat. Die Schweiz sollte daher die sich stellenden Transfer Pricing-Probleme angehen. Die ESTV soll mit den von Verrechnungssteuerrisiken bei Transfer Pricing-Anpassungen betroffenen Branchen diesbezüglich verschiedene Lösungsansätze vertieft besprechen und – unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklungen – überprüfen.
- **Besteuerung von Konzerngesellschaften in der Schweiz**
Die Banken legen dar, dass im geltenden Recht der gesetzlich vorgegebene Spielraum für die steuerliche Zusammenfassung sinnvoll ausgenützt werden soll. Soweit sinnvoll sind rechtseinheitenübergreifende Grundlagen für die interkantonale Steuerauscheidung heranzuziehen. Gewisse oder alle Aktivitäten der einen schweizerischen Gruppengesellschaft sollen als Betriebsstätte der anderen Gruppengesellschaften gelten können. Zudem ist *de lege ferenda* eine Gruppenbesteuerung der schweizerischen Aktivitäten für die Gewinnsteuer zu prüfen, wie sie bereits im Bereich der Mehrwertsteuer erfolgreich umgesetzt wurde. Für die Beteiligungen innerhalb der Steuergruppe würde der Beteiligungsabzug entfallen, und die Muttergesellschaften könnten für ihre Beteiligungen an anderen Gesellschaften der in der schweizerischen Steuergruppe zusammengefassten Rechtseinheiten keinen Abzug geltend machen, weil ein allfälliger operativer Verlust dieser anderen Gesellschaft bereits in die Gewinn- und Verlustberechnung der Steuergruppe eingeflossen wäre.

Aus Sicht der ESTV könnte eine Gruppengewinnbesteuerung kurzfristig nicht eingeführt werden, ist aber mittel - bis längerfristig als Option zu prüfen.

Der Bundesrat soll daher das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragen, eine Gruppenbesteuerung der schweizerischen Aktivitäten für die Gewinnsteuer im geltenden Recht zu prüfen.
