

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Finanzdepartement
Ueli Maurer
Vorsteher EFD
Bundesgasse 3
3003 Bern

Liestal, 23. Juni 2020

Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer – Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir beziehen uns auf Ihre Einladung vom 3. April 2020 zur Vernehmlassung betreffend geplanter Änderung des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

1. Ausgangslage

1.1 Die geltende Verrechnungssteuer

Die Verrechnungssteuer ist bekanntlich eine vom Bund erhobene Quellensteuer. Sie beträgt 35 Prozent und wird u.a. auf Erträgen aus beweglichem Kapitalvermögen erhoben. Sie funktioniert nach dem sogenannten Schuldnerprinzip: Der Schuldner der steuerbaren Leistung (z.B. Emittent einer Obligation) richtet der Anlegerin oder dem Anleger 65 Prozent des Ertrags aus. 35 Prozent überweist er der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV).

Zweck der Verrechnungssteuer ist die Sicherung der Einkommens- und Vermögenssteuer. Damit sollen inländische natürliche Personen dazu veranlasst werden, die verrechnungssteuerbelasteten Einkünfte und das entsprechende Vermögen ordnungsgemäss in ihrer Steuererklärung zu deklarieren. Im Gegenzug wird ihnen die Verrechnungssteuer vollumfänglich zurückerstattet.

1.2 Problemfeld «Fremdkapitalmarkt»

Zinszahlungen auf Obligationen von schweizerischen Unternehmen unterliegen gegenwärtig der Verrechnungssteuer von 35 Prozent. Als Reaktion darauf weichen Schweizer Konzerne regelmässig der Verrechnungssteuer aus, indem sie ihre Obligationen über eine ausländische Gesellschaft begeben. Gleiches gilt für konzerninterne Finanzierungsaktivitäten, die nicht in der Schweiz, sondern über ausländische Tochtergesellschaften abgewickelt werden. Daraus ergibt sich ein Verlust

an Wertschöpfung, Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen. Zudem gibt es bei diesen formell ausländischen Titeln keine Sicherung der Einkommens- und Vermögenssteuer durch die Verrechnungssteuer, wie sie insbesondere für inländische natürliche Personen nötig wäre.

1.3 *Ziele der Reform*

Mit der geplanten Änderung der Verrechnungssteuer will der Bundesrat den Fremdkapitalmarkt in der Schweiz stärken und den Sicherungszweck der Verrechnungssteuer im Inland ausbauen:

- Zur Stärkung des **Fremdkapitalmarktes** soll neu die Verrechnungssteuer auf Zinserträgen nur erhoben werden, wenn es sich beim Anleger um eine inländische natürliche Person handelt. Als Folge dieser Neuerung wird davon ausgegangen, dass von Schweizer Konzernen bisher im Ausland getätigte Obligationenemissionen vermehrt aus der Schweiz heraus erfolgen werden. Dadurch erhöht sich die Standortattraktivität der Schweiz.
- Zudem entfallen die heutigen verrechnungssteuerlichen Hindernisse für die **konzerninterne Finanzierung**. Die vermehrte Zentralisierung der Konzernfinanzierung in der Schweiz führt zu zusätzlicher Wertschöpfung und Arbeitsplätzen in den betroffenen Unternehmen.
- Zur Stärkung der **Sicherungsfunktion** soll die Verrechnungssteuer nicht wie bis anhin auf inländische Zinserträge beschränkt, sondern neu auch auf ausländische Zinserträge ausgedehnt werden.

1.4 *Technische Umsetzung der Reform*

Die vorgenannten Ziele der Reform sollen technisch mit einem teilweisen Wechsel vom Schuldner zum Zahlstellenprinzip erreicht werden. Beim Zahlstellenprinzip wird die Verrechnungssteuer nicht vom Schuldner der steuerbaren Leistung (z.B. Unternehmen, das eine Obligation ausgibt und darauf Zinsen entrichtet) abgeführt, sondern von der Zahlstelle der Anlegerin oder des Anlegers (z.B. Bank, in deren Depot die Anlegerin oder der Anleger die steuerbare Obligation hält). Mit andern Worten soll die Pflicht zur Erhebung der Verrechnungssteuer neu an die Zahlstellen übertragen werden, die den Zinsertrag dem Anleger (eine inländische natürliche Person) gutschreibt, wobei der Verrechnungssteuerabzug neu sowohl auf inländischen als auch auf ausländischen Zinserträgen vorzunehmen ist.

1.5 *Finanzielle Folgen der Reform*

Die geplanten Änderungen der Verrechnungssteuer führen einmalig zu geschätzten Mindereinnahmen von 750 Millionen Franken. Zudem ist mit wiederkehrenden statischen Mindereinnahmen in der Höhe von geschätzten 165 Millionen Franken zu rechnen (90 Prozent Bund, 10 Prozent Kantone). Statische Mehreinnahmen von geschätzten 35 Millionen Franken ergeben sich aufgrund der Schliessung der Sicherungslücke.

2. Stellungnahme

2.1 Im Allgemeinen

Der Regierungsrat erachtet eine Stärkung des inländischen Fremdkapitalmarktes grundsätzlich als sinnvoll, ebenso wie eine Ausweitung des Sicherungszwecks der Verrechnungssteuer.

Weiter begrüsst er die in Art. 56 E-VStG vorgeschlagene Legitimation der kantonalen Verrechnungssteuerämter zur Beschwerde an das Bundesgericht.

Die Reform der Verrechnungssteuer bringt für die Kantone aber auch zusätzliche finanzielle Risiken und zusätzlichen Umsetzungsaufwand mit sich. Für diese Problemfelder sind in Zusammenarbeit mit den Kantonen zwingend Lösungen zu erarbeiten, die den nachfolgenden Überlegungen Rechnung tragen.

2.2 Digitalisierung und Automatisierung

Aus Sicht des Kantons, der für die Rückerstattung der Verrechnungssteuer an inländische natürliche Personen zuständig ist, stehen die Auswirkungen der Gesetzesvorlage auf die Steuerpflichtigen und die kantonalen Vollzugsbehörden im Vordergrund; dies insbesondere mit Blick auf bereits erfolgte und geplante Schritte zur Digitalisierung und Automatisierung. In dieser Hinsicht nehmen wir einerseits gerne zur Kenntnis, dass keine neuen Meldeverfahren vorgesehen sind. Andererseits müssen wir feststellen, dass die beabsichtigte Reform der Verrechnungssteuer einem digitalisierten Deklarations- und einem automatisierten Rückerstattungsverfahren entgegensteht. Im heute geltenden System klassifiziert die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) praktisch jedes Wertpapier und führt die steuerlich relevanten Daten laufend elektronisch nach. Deshalb bilden diese Daten heute die Quelle für die durch die Steuerpflichtigen elektronisch ausgefüllten Wertschriftenverzeichnisse, ebenso wie für die elektronischen Wertschriftenprüfungssysteme der kantonalen Steuerverwaltungen.

Weil mit der vorgeschlagenen Reform der Verrechnungssteuer neu der Ort der Zahlstelle (Inland oder Ausland) massgebend sein wird, kann für die Frage, ob die Verrechnungssteuer auf Zinsen erhoben wurde, nicht mehr ohne weiteres auf die Datenquelle der ESTV abgestellt werden. Dies wäre gegenüber heute ein grosser Nachteil für alle Steuerpflichtigen, die ihr Wertschriftenverzeichnis – welches gleichzeitig in allen Kantonen auch den Rückerstattungsantrag für die Verrechnungssteuer darstellt – elektronisch ausfüllen. Im Rahmen der Prüfung der Rückerstattungsanträge müssten die Kantone sodann in allen Fällen die Einzelbelege bei den Steuerpflichtigen einfordern und manuell kontrollieren, ob die geltend gemachte Verrechnungssteuer auch tatsächlich abgezogen wurde. Ansonsten trägt der Kanton das finanzielle Risiko einer zu Unrecht zurückerstatteten Verrechnungssteuer.

Ein belegbasiertes Rückerstattungsverfahren widerspricht nicht nur diametral den Digitalisierungsstrategien von Bund und Kantonen. Vielmehr würde dies auch zu unverhältnismässig grossem Aufwand bei den kantonalen Steuerverwaltungen führen und von den Steuerpflichtigen kaum verstanden. Indem Art. 20d Abs.1^{bis} E-VStG vorsieht, dass das Zahlstellenprinzip für den inländischen Schuldner freiwillig ist, wird die Komplexität des gesamten Systems zusätzlich erhöht. Aus diesem Grund braucht das E-VStG eine Rechtsgrundlage, welche es dem Bundesrat gestattet, auf dem Verordnungsweg Vorschriften zu erlassen, wie die inländischen Schuldner und die inländischen Zahlstellen die Verrechnungssteuerabzüge bescheinigen müssen, damit sowohl die Digitalisierung

im Allgemeinen als auch die automatisierte Antragsprüfung der Kantone im Besonderen gewährleistet ist. In dieser Hinsicht weisen wir darauf hin, dass im Bereich der digitalisierten Deklaration und Prüfung von Wertschriften in den vergangenen Jahren wegweisende Fortschritte erzielt werden konnten. Namhafte Banken und Bankengruppen wie CS, UBS, Raiffeisen sowie mehrere Kantonal- und Regionalbanken haben den eSteuerauszug erfolgreich eingeführt und zahlreiche kantonale Steuerverwaltungen haben die elektronische Verarbeitung des eSteuerauszugs in ihren IT-Systemen umgesetzt. Diese Fortschritte dürfen nicht aufs Spiel gesetzt, sondern müssen in Zusammenarbeit mit den Kantonen für eine Lösungsfindung genutzt werden, die im Einklang mit den Digitalisierungsbestrebungen steht.

2.3 *Ausländische Quellensteuern (Art. 13 Abs. 1 E-VStG)*

Gemäss dem Wortlaut von Art. 13 Abs.1^{bis} E-VStG kürzt die inländische Zahlstelle den Verrechnungssteuerabzug um diejenigen ausländischen Quellensteuern, die weder rückforderbar noch anrechenbar sind. Ausländische Quellensteuern auf Zinserträgen sind jedoch nur dann weder (im Ausland) rückforderbar noch (im Inland) anrechenbar, wenn sie aus einem Land stammen, mit welchem die Schweiz kein DBA abgeschlossen hat.

Demgegenüber geht aus den Erläuterungen klar hervor, dass sich diese Bestimmung auf Zinserträge aus Ländern bezieht, mit welchen die Schweiz ein DBA abgeschlossen hat. Der Gesetzestext muss daher im Sinne der Erläuterungen angepasst werden, damit der Gesetzeswortlaut klar zum Ausdruck bringt, dass sich eine Anrechnung ausländischer Quellensteuern a) nur auf Zinserträge aus DBA-Staaten bezieht und b) denjenigen Teil der ausländischen Quellensteuer betrifft, welcher im DBA-Staat verbleibt (sog. Residualsteuer) bzw. in der Schweiz auf dem Wege der Steueranrechnung zurückgefordert werden kann.

2.4 *Finanzielle Überlegungen*

Die Einführung einer teilweisen Zahlstellensteuer erfordert in unserem Kanton grosse Anpassungen der Informatiksysteme. So müssen nicht nur die Prüfsysteme der kantonalen Steuerverwaltung angepasst werden, sondern auch die elektronischen Deklarationssysteme für die steuerpflichtigen natürlichen Personen. Dementsprechend wäre es angezeigt, dass sich der Bund nicht nur an den Kosten der Zahlstellen, sondern auch an den Implementierungskosten der Kantone beteiligt.

Darüber hinaus wäre es sachgerecht, wenn die Implementierungsleistungen des Bundes an die Zahlstellen bei der Bemessung der gesetzlichen Beteiligung der Kantone gemäss Art. 2 Abs. 1 VStG ausgenommen würden. Andernfalls würden sich die Kantone indirekt zu 10 Prozent an diesen Implementierungsleistungen an die Zahlstellen beteiligen.

Die im Rahmen der Vorlage geschätzten Mindereinnahmen der Kantone aus der Verrechnungssteuer erachten wir als plausibel. Allerdings liegt den Berechnungen ein Tiefzinsniveau zugrunde, weshalb sich die Ausfälle bei einem Anstieg des Zinsumfelds markant erhöhen werden. Demgegenüber erachten wir es als fraglich, ob inländische Konzerne als Folge des Zahlstellenprinzips tatsächlich ihre Obligationen neu aus dem Inland heraus begeben werden. Entsprechend bleibt die Frage, weshalb die Konzerne ihre über die Jahre hinweg aufgebauten und gut funktionierenden Strukturen aufgeben sollten.

2.5 *Übrige Reformthemen*

Die vorgeschlagene Gleichbehandlung direkter und indirekter Anlagen erachten wir als grundsätzlich sachgerecht. Wir weisen jedoch darauf hin, dass die Komplexität der Umsetzung dieser Neuerung sowohl für die Zahlstellen als auch für die Anleger wie auch für die kantonalen Steuerbehörden eine grosse Herausforderung darstellt.

Falls die vorgeschlagene Reform nicht per 1.1.2021 in Kraft treten sollte, erachten wir eine Verlängerung der bestehenden Ausnahmebestimmungen für die sog. «Too-big-to-fail-Instrumente» um 10 Jahre als sachgerecht.

2.6 *Fazit*

Der Regierungsrat erachtet die geplante Stärkung des inländischen Fremdkapitalmarktes als sinnvoll. Allerdings zeigt sich, dass der dafür notwendige teilweise Wechsel vom Schuldner – zum Zahlstellenprinzip nicht nur zu einem erhöhten Prüfaufwand für die Kantone führt, sondern – je nach technischer Umsetzung – auch den in den Kantonen erfolgten und geplanten Schritten zur Digitalisierung entgegenstehen kann. Entsprechend ist eine Umsetzung der Steuerreform zu erarbeiten, die zwingend im Einklang mit den Digitalisierungs- und Automatisierungsbemühungen der Kantone steht.

Mit Blick auf die finanziellen Folgen (einmalige Mindereinnahmen von 750 Millionen Franken und wiederkehrende Mindereinnahmen von 165 Millionen Franken) zeigt sich, dass den Berechnungen ein Tiefzinsniveau zugrunde liegt, weshalb sich die Ausfälle bei einem Anstieg des Zinsumfelds markant erhöhen werden. Ob im Gegenzug die inländischen Konzerne als Folge der Umstellung auf das Zahlstellenprinzip tatsächlich ihre Obligationen neu aus dem Inland heraus begeben werden und Konzerne ihre über die Jahre hinweg aufgebauten und gut funktionierenden Strukturen im Ausland aufgeben werden, erscheint dagegen zumindest fraglich.

Entsprechend stellt sich für den Regierungsrat die Frage, ob die in dieser Form geplante Änderung der Verrechnungssteuer einem kritischen Blick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis standhält.

Hochachtungsvoll

Isaac Reber
 Regierungspräsident

Elisabeth Heer Dietrich
 Landschreiberin