
Empfehlungen zu einer Reform der Verrechnungssteuer

Bericht der vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) eingesetzten Expertengruppe
Bund/Wirtschaft/Kantone

Bern, Dezember 2018

Executive Summary

Das Eidgenössische Finanzdepartement hat im Dezember 2015 eine Expertengruppe Bund/Wirtschaft/Kantone beauftragt, Vorschläge für eine Reform der Verrechnungssteuer zu entwickeln. Hintergrund war das kontroverse Vernehmlassungsergebnis zu einer Revisionsvorlage des Bundesrates. Mit jener Vorlage wollte der Bundesrat den Kapitalmarkt Schweiz und gleichzeitig auch den Sicherungszweck der Verrechnungssteuer stärken.

Die Expertengruppe hält den vom Bundesrat erkannten Handlungsbedarf für dringlich. Sie empfiehlt, bei Zinsanlagen von inländischen juristischen Personen und von ausländischen Anlegern auf die Erhebung der Verrechnungssteuer zu verzichten. Damit wird es Schweizer Konzernen ermöglicht, ihre Anleihen aus der Schweiz heraus zu begeben und auch konzerninterne Finanzierungsaktivitäten in der Schweiz anzusiedeln. Indirekte Anlagen (Anlagefonds) sollen gleich behandelt werden wie die entsprechenden direkten Anlagen. Damit werden auch die Rahmenbedingungen für den Fondsstandort Schweiz verbessert.

Bei Privatpersonen mit Wohnsitz in der Schweiz soll die Verrechnungssteuer weiterhin erhoben werden, neu auch auf ausländischen Titeln, die bei einer Schweizer Zahlstelle (Bank) gehalten werden. Damit wird die Steuersicherung im Inland wesentlich gestärkt und auch die Steuerhinterziehung bekämpft.

Eine solche Reform hätte positive volkswirtschaftliche Effekte. Sie dürfte für Bund, Kantone und Gemeinden zumindest aufkommensneutral sein.

Die Reform ist technisch so auszugestalten, dass ihre Umsetzung mit möglichst geringem administrativem Aufwand und möglichst geringen Abwicklungsrisiken verbunden ist. Die Expertengruppe hat dazu einen Vorschlag entwickelt, der auf einer jährlichen Erhebung der Steuer basiert. Die Ausarbeitung erfolgt auch unter Einbezug von Kantonen und Banken.

Im Weiteren empfiehlt die Expertengruppe, auch eine Stärkung des Eigenkapitalmarkts zu prüfen. Dazu könnte die Verrechnungssteuer auf Dividenden von derzeit 35% auf 15% reduziert werden. Diese reduzierte Verrechnungssteuer würde im Falle von inländischen natürlichen Personen als Leistungsbegünstigte durch die Zahlstelle auf 35% aufgefüllt. Diese Massnahme wäre gemäss vorläufigen Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung mit substantiellen Mindereinnahmen verbunden. Sie hätte indes eine weitergehende Stärkung des Kapitalmarkts und damit positive volkswirtschaftliche sowie fiskalische Auswirkungen zur Folge.

Für die Vertreter der Schweizerischen Bankiervereinigung ist eine Empfehlung bloss zur Prüfung von Massnahmen zur Stärkung des Eigenkapitalmarktes nicht ausreichend, und sie können die obigen Empfehlungen in dieser Form nicht mittragen. Massnahmen zur Stärkung des Eigenkapitalmarktes sind für sie ein zwingendes Element der Reform und müssen gleichzeitig mit der Befreiung der Zinsanlagen und der neuen umfassenden Verrechnungssteuer nach Zahlstellenprinzip umgesetzt werden.

Der Vertreter der FDK lehnt diese Verknüpfung auf finanzpolitischen Gründen ab. Er unterstreicht zudem, dass die jährliche Erhebung der Zahlstellensteuer allein auf Zinsanlagen inländischer natürlicher Personen die Vollzugsaufwände und Risiken für die kantonalen Veranlagungsbehörden erhöht. Für diese ist es von grosser Bedeutung, dass die Umsetzung der Reform zusätzliche Veranlagungsaufwände und Abwicklungsrisiken möglichst tief hält.

Die Vertreter von SwissHoldings und des Schweizerischen Versicherungsverbands begrüßen die vorgeschlagene Senkung der Verrechnungssteuer auf inländischen Dividenden. Sie erhöht die Attraktivität des international unter Druck geratenen Holdingsstandorts Schweiz. Allerdings darf die Massnahme die dringende und unerlässliche Verbesserung bei Zinsanlagen politisch nicht gefährden.

1. Auftrag der Expertengruppe

Im Dezember 2014 hatte der Bundesrat eine Reform der Verrechnungssteuer in die Vernehmlassung gegeben. Mit der Vorlage wollte der Bundesrat zum einen den Kapitalmarkt Schweiz stärken. Namentlich sollten in der Schweiz tätige Konzerne wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen vorfinden, um ihre Anleihen aus der Schweiz heraus zu begeben. Zum anderen sollte der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer im Inland gestärkt werden.

Angesichts des kontroversen Vernehmlassungsergebnisses sistierte der Bundesrat das Projekt im Juni 2015. Wirtschaftskreise, darunter die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) und economiesuisse, hatten die Vorlage abgelehnt und sich stattdessen für die teilweise Einführung eines Meldesystems auch im Inland ausgesprochen. Andere Vernehmlassungsteilnehmer, namentlich die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK), forderten, mit der Reform zuzuwarten, bis Klarheit betreffend die Einführung des internationalen automatischen Informationsaustauschs und der damals hängigen Volkinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“ besteht.

Im November 2015 beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), eine Expertengruppe einzusetzen. Diese sollte Vorschläge zu einer Reform der Verrechnungssteuer zu Händen des EFD entwickeln, damit der Bundesrat möglichst rasch nach erfolgter Volksabstimmung zur genannten Initiative über das weitere Vorgehen entscheiden könnte. In die Expertengruppe unter der Leitung der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) nahmen die SBVg, economiesuisse, SwissHoldings, der Schweizerische Versicherungsverband (SVV), die FDK, das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) sowie das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) Einsitz.

Nach dem Rückzug der Volkinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“ im Januar 2018 hat die Expertengruppe ihre Arbeiten intensiviert und im Dezember 2018 abgeschlossen. Mit vorliegendem Bericht empfiehlt sie eine rasche Reform der Verrechnungssteuer, mit welcher der Kapitalmarkt Schweiz gestärkt wird, bei gleichzeitiger Verbesserung der Sicherungsfunktion der Steuer.

2. Ausgangslage

Im geltenden Recht wird auf bestimmten Erträgen des inländischen beweglichen Kapitalvermögens die Verrechnungssteuer erhoben. Dazu gehören namentlich Anleihen, Aktien und kollektive Kapitalanlagen, sofern die Gesellschaft bzw. die kollektive Kapitalanlage, die die Erträge ausrichtet („Schuldner“), ihren Sitz in der Schweiz hat.

Die schweizerische Gesellschaft bzw. die Fondsleitung erhebt die Verrechnungssteuer. Sie entrichtet dem Anleger lediglich 65% der Leistung und führt 35% an die ESTV ab. Die Steuer wird unabhängig von der Person des Anlegers erhoben. Sie trifft gleichermassen private wie institutionelle, in- wie ausländische Anleger.

Auf Stufe der Rückerstattung erfolgt eine Differenzierung. Inländische Anleger sind vollständig rückerstattungsberechtigt, wenn sie die entsprechenden Erträge in ihrer Steuererklärung deklarieren resp. korrekt verbuchen. Im Inland verfolgt die Verrechnungssteuer damit einen Sicherungszweck, sie sichert die Einkommens- und Vermögenssteuer von Bund, Kantonen und Gemeinden. Ausländische Anleger sind je nach anwendbarem Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) zwischen der Schweiz und ihrem Wohnsitzstaat vollständig oder teilweise zur Rückerstattung der Verrechnungssteuer berechtigt. Kann sich der ausländische Anleger auf kein DBA berufen, erleidet er eine definitive Belastung. Bezüglich ausländischen Anlegern verfolgt die

Steuer damit teilweise einen Fiskalzweck, d.h. die Generierung eines Steueraufkommens. In der Zehnjahresperiode 2008-2017 schwankte das Verrechnungssteueraufkommen zwischen 4.3 im Jahr 2012 und 8.2 Milliarden Franken im Jahr 2017.

3. Handlungsbedarf

Das heutige System der Verrechnungssteuer sorgt für eine wirksame Besicherung von Erträgen, die von einem Schweizer Unternehmen an eine Person mit Wohnsitz in der Schweiz entrichtet werden. Es zeichnet sich ausserdem durch ein administrativ einfaches Erhebungsverfahren aus, indem die Steuer unabhängig von der Person des Anlegers zu erheben ist.

Diesen Vorteilen stehen indes auch systemimmanente Nachteile gegenüber. Der Steuersatz von 35% ist gegenüber inländischen Privatpersonen sachgerecht, um die Sicherung der Einkommens- und Vermögenssteuer zu gewährleisten. Derweil ist er gegenüber inländischen institutionellen Anlegern (z.B. Vorsorgeeinrichtungen) aber auch gegenüber ausländischen Anlegern in aller Regel zu hoch. Zwar haben die meisten dieser Anleger Anspruch auf zumindest teilweise Rückerstattung der Verrechnungssteuer. Die Geltendmachung dieses Anspruchs ist indes mit grösserem administrativem Aufwand und mit einem vorübergehenden Liquiditätsentzug für den Anleger verbunden. In bestimmten Fällen, insbesondere bei Titeln, die von kollektiven Kapitalanlagen gehalten werden, kann die Rückerstattung gar an praktischen Gründen scheitern.

Daraus ergeben sich negative Auswirkungen auf die schweizerische Volkswirtschaft und auf das Steueraufkommen von Bund, Kantonen und Gemeinden:

- Bei Anleihen vermeiden Schweizer Konzerne die Verrechnungssteuer, indem sie diese Titel über eine ausländische Konzerngesellschaft begeben. Die Konzerne entsprechen damit dem Druck der internationalen Investoren, die quellensteuerbelastete Obligationen weitestgehend meiden. Auch konzerninterne Finanzierungsaktivitäten (Cash-Pooling, Treasury-Funktionen) werden regelmässig in einer ausländischen Konzerngesellschaft ausgeübt. Die mit diesen Aktivitäten verbundene Wertschöpfung und die Arbeitsplätze sind im Ausland angesiedelt.
- Bei Aktien besteht keine vergleichbare Möglichkeit, die Verrechnungssteuer mittels einer ausländischen Struktur zu vermeiden. Steuerplanerische Möglichkeiten für in der Schweiz ansässige Unternehmen bestehen darin, verrechnungssteuerfrei Nennwert bzw. Kapitaleinlagereserven zurückzubezahlen oder eigene Aktien zurückzukaufen.
- Kollektive Kapitalanlagen werden vergleichsweise selten in der Schweiz errichtet. Neben der Verrechnungssteuer bestehen hierfür allerdings regelmässig auch andere Gründe, namentlich der Marktzugang zur Europäischen Union.

Zusätzlich zu diesen Nachteilen für den Kapitalmarkt weist das geltende System gewichtige Lücken bei der Sicherung im Inland auf. Bei ausländischen Titeln wird keine Verrechnungssteuer erhoben, obschon diese Titel bei einer in der Schweiz wohnhaften Person ebenso einkommens- und vermögenssteuerpflichtig sind wie inländische Titel. Als ausländische Titel gelten dabei auch die im Ausland aufgenommenen Anleihen schweizerischer Konzerne. Mit einem geschätzten Anteil von 43% am Wertschriftenportfolio ist ein substanzieller Teil der Titel, die von Schweizer Privatpersonen bei Schweizer Banken gehalten werden, dadurch ungesichert.

Anlagewert und Anteil der gesicherten und ungesicherten Wertpapiere in den Portfolios schweizerischer Privathaushalte bei Schweizer Banken 2016

	Gesicherte inländische Wertpapiere	Ungesicherte ausländische Wertpapiere	Total	Gesicherte inländische Wertpapiere	Ungesicherte ausländische Wertpapiere	Total
	Mio. CHF	Mio. CHF	Mio. CHF	Anteil in %	Anteil in %	Anteil in %
Schuldtitel - kurzfristig	62	847	909	0.01%	0.14%	0.15%
Schuldtitel - langfristig	25613	44005	69618	4.09%	7.02%	11.11%
Strukturierte Produkte		20390	20390	0.00%	3.25%	3.25%
Aktien und andere Anteilsrechte	225231	70176	295407	35.94%	11.20%	47.14%
Anteile an kollektiven Kapitalanlagen	106327	134068	240395	16.97%	21.39%	38.36%
Total Wertpapiere	357233	269486	626719	57.00%	43.00%	100.00%

Quelle: SNB

Die Sicht- und Termineinlagen sind grundsätzlich gesichert, wobei Einlagen von der Verrechnungssteuer befreit sind, wenn der Zinsertrag im entsprechenden Kalenderjahr 200 Franken nicht übersteigt. Ungesichert sind demgegenüber die Treuhandanlagen, welche allerdings – auch bedingt durch das niedrige Zinsniveau – nur einen kleinen Anteil ausmachen.

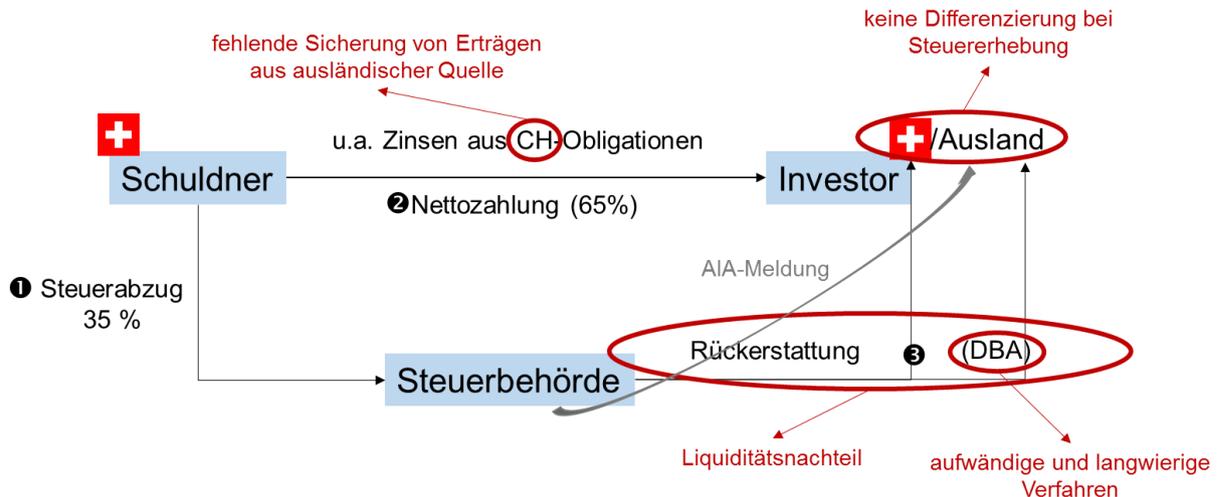
Anlagewert und Anteil der gesicherten und ungesicherten Kundeneinlagen schweizerischer Privathaushalte bei bzw. via Schweizer Banken 2016

	Gesicherte inländische Einlagen	Ungesicherte ausländische Einlagen	Total	Gesicherte inländische Einlagen	Ungesicherte ausländische Einlagen	Total
	Mio. CHF	Mio. CHF	Mio. CHF	Anteil in %	Anteil in %	Anteil in %
Sichteinlagen	315226		315226	42.48%	0.00%	42.48%
Termineinlagen	416282		416282	56.10%	0.00%	56.10%
Treuhandanlagen		10528	10528	0.00%	1.42%	1.42%
Total Einlagen	731508	10528	742036	98.58%	1.42%	100.00%

Quelle: SNB

Kein Handlungsbedarf besteht betreffend die übrigen der Verrechnungssteuer unterliegenden Objekte, d.h. betreffend Versicherungsleistungen und Lotteriegewinnen.

Darstellung: Geltendes Verrechnungssteuersystem und Nachteile



4. Bisherige Reformbestrebungen

Der Bundesrat hatte bereits 2010 eine Reform der Verrechnungssteuer lanciert, um den Fremdkapitalmarkt Schweiz zu stärken. Auslöser jener Reform war die Einführung von Pflichtwandelanleihen für systemrelevante Banken im Rahmen der Too-big-to-fail-Gesetzgebung. Diese „TBTF“-Instrumente stellen bis zu ihrer allfälligen Wandlung Anleihen dar, deren Zinszahlungen unter die Verrechnungssteuer gefallen wären. Im Interesse der Finanzstabilität bestand indes ein erhöhtes Bedürfnis, dass diese Instrumente in der Schweiz ausgegeben werden und schweizerischem Recht unterstehen. Vor diesem Hintergrund schlug der Bundesrat eine Neugestaltung der Verrechnungssteuer für sämtliche Anleihen und damit auch für die TBTF-Instrumente vor. Das Parlament wies die Vorlage indes an den Bundesrat zurück und beschloss im Jahre 2012 stattdessen eine Ausnahme von der Verrechnungssteuer für TBTF-Instrumente. Diese Ausnahme ist zeitlich befristet. Sie wurde vom Parlament zwischenzeitlich verlängert und wird Ende 2021 auslaufen.

Ende 2014 unternahm der Bundesrat einen nächsten Anlauf zu einer Reform der Verrechnungssteuer. Die damalige Vernehmlassungsvorlage enthielt Massnahmen für eine Verbesserung im Bereich des Kapitalmarkts und auch des Sicherungszwecks. Sie beruhte auf folgenden Eckwerten:

- Sämtliche ausländische Anleger sowie die inländischen ordentlich buchführenden juristischen Personen – einschliesslich der institutionellen Anleger – werden auf den Zinsströmen von Schweizer Anleihen und kollektiven Kapitalanlagen von der Verrechnungssteuer befreit. Damit sollte der Kapitalmarkt Schweiz gestärkt werden.
- Bei inländischen Privatpersonen sollte die Verrechnungssteuer weiterhin erhoben werden. Neu würde sie auch auf ausländischen Titeln erhoben, die sich im Depot einer Schweizer Bank befinden. Damit sollte die Steuersicherung im Inland wesentlich gestärkt werden. Die inländischen Privatpersonen sollten das Recht erhalten, eine Meldung anstelle der Steuererhebung zu wählen.
- Technisch wären diese Änderungen mit einem Wechsel zum sogenannten „Zahlstellenprinzip“, insbesondere für Obligationen und kollektive Kapitalanlagen, umgesetzt worden. Neu sollte nicht mehr der Schuldner, sondern die inländische Zahlstelle die Verrechnungssteuer erheben, d.h. typischerweise die Bank, in deren Depot die Schweizer Privatperson die Titel hält.
- Die Reform wäre gemäss der Einschätzung des Bundesrates ungefähr aufkommensneutral gewesen. Die Befreiung ausländischer Investoren hätte zwar zu Mindereinnahmen bei der Verrechnungssteuer geführt. Diesen wären aber Mehreinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden aus der Belebung des Kapitalmarkts und aus der Stärkung des Sicherungszwecks der Verrechnungssteuer gegenüber gestanden.

Der Reformvorschlag des Bundesrates beruhte auf einem Konzept der Expertengruppe „Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie“ unter der Leitung von Professor Aymo Brunetti. In der Vernehmlassung führte die SBVg an, dass das Steuerabzugssystem gemäss Vernehmlassungsvorlage mit zu viel administrativem Aufwand, Kosten und Abwicklungsrisiken für die Banken verbunden wäre. Die SBVg schlug deshalb eine Änderung des Zahlstellenprinzips mit Übergang zu einem teilweisen Meldesystem auch im Inland vor. Insbesondere auch economie-suisse schloss sich dieser Haltung an. SwissHoldings vertrat die Ansicht, dass die von der Industrie seit Jahren angestrebte Liberalisierung des Kapitalmarktes weder eine freiwillige noch eine automatische Meldung von Bankdaten im Inland voraussetze. Der SVV sprach sich nicht gegen einen Wechsel zum Zahlstellenprinzip aus, forderte jedoch eine Gleichbehandlung der Versicherungsbranche mit den Banken bezüglich der TBTF-Instrumente.

Der Bundesrat sistierte das Projekt im Juni 2015 angesichts des Vernehmlassungsergebnisses und vor dem Hintergrund der hängigen Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“. Er beauftragte aber im November 2015 das EFD, die Expertengruppe einzusetzen, um Reformvorschläge zu entwickeln. Darauf gestützt wollte der Bundesrat nach der Abstimmung über die Volksinitiative möglichst rasch über das weitere Vorgehen entscheiden.

Auch das eidgenössische Parlament behandelt die Thematik aktiv. Die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben beider Räte (WAK) haben einer parlamentarischen Initiative „Aufhebung der Verrechnungssteuer auf inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren“ (17.494) Folge gegeben. Die Initiative fordert einen teilweisen Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip. Anders als in der Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates 2014 wird ein freiwilliges oder zwangsweises Meldesystem ausgeschlossen. Das neue System soll möglichst einfach und kostengünstig sein, die neu für die Steuererhebung zuständigen Banken sollen eine Entschädigung für ihren Aufwand erhalten. Im November 2018 setzte die federführende Kommission des Nationalrates (WAK-N) eine Subkommission ein. Die Subkommission soll einen Vorentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative erarbeiten und ihre Arbeiten mit jenen des Bundesrats koordinieren.

5. Hohe Dringlichkeit

Der Handlungsbedarf ist nach Ansicht der Expertengruppe hoch. Eine Reform der Verrechnungssteuer drängt sich aufgrund der Hindernisse für den Schweizer Kapitalmarkt und den Lücken in der Sicherung auf. Verschiedene jüngere Entwicklungen haben dazu geführt, dass der Reformdruck zusätzlich gestiegen ist:

- Im Zuge des OECD-Projekts „Base Erosion and Profit Shifting“ (BEPS) sind Offshore-Strukturen, wie sie im Bereich von Finanzierungsaktivitäten verbreitet sind, mit zunehmenden Risiken verbunden. Die betroffenen Schweizer Konzerne streben eine Zentralisierung dieser Aktivitäten in der Schweiz an.
- Die (wenn auch nur temporäre) Befreiung der TBTF-Instrumente von der Verrechnungssteuer hat zu einer Ungleichbehandlung gegenüber den übrigen Unternehmensanleihen geführt. Aus ordnungspolitischer und volkswirtschaftlicher Sicht darf es sich dabei nur um eine Übergangslösung handeln. Mittelfristig sollten sämtliche Anleihen von kompetitiven steuerlichen Rahmenbedingungen profitieren können.
- Der internationale automatische Informationsaustausch (AIA) stellt die Verrechnungssteuer in Teilbereichen in Frage. Bei Anlegern, die in einem AIA-Staat ansässig sind und ihre Vermögenswerte in der Schweiz halten, erfolgt eine Meldung, um die Besteuerung im Wohnsitzstaat sicherzustellen. Die zusätzliche Erhebung der Verrechnungssteuer stellt bei Anlegern, die gemäss DBA Anspruch auf Rückerstattung haben, eine Übersicherung dar.

6. Reformkonzept

Darstellung: Ziele und Massnahmen der Reform der Verrechnungssteuer



Stärkung des Fremdkapitalmarkts

Eine wirksame Stärkung des Fremdkapitalmarkts setzt voraus, dass die Anleger (mit Ausnahme von Privatpersonen mit Wohnsitz Schweiz) bereits im Rahmen der Erhebung von der Verrechnungssteuer befreit werden, d.h. ohne ein Rückerstattungsverfahren durchlaufen zu müssen. Dies erlaubt es Schweizer Konzernen ihre Anleihen zu wettbewerbsfähigen Rahmenbedingungen aus der Schweiz heraus zu begeben (konzernexterne Finanzierung). Gleichzeitig entfallen auch die heutigen verrechnungssteuerlichen Hindernisse für die konzerninterne Finanzierung (z.B. Treasury- und Cash-Pooling-Funktionen).

Die vermehrte Zentralisierung der Konzernfinanzierung in der Schweiz führt zu zusätzlicher Wertschöpfung und zusätzlichen Arbeitsplätzen. Hinzu kommen positive Effekte für den Finanzplatz Schweiz sowie für die hiesige Rechts- und Unternehmensberatung, mit deren Unterstützung solche Finanzierungen abgewickelt werden. Diese positiven volkswirtschaftlichen Effekte haben Mehreinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden zur Folge.

Analog dazu finden dank dieser Reform auch schweizerische kollektive Kapitalanlagen wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen bei der Verrechnungssteuer vor, da entsprechende indirekte Investments für Verrechnungssteuerzwecke gleich behandelt werden wie direkte Anlagen.

Stärkung der Sicherungsfunktion

Bei Privatpersonen mit Wohnsitz in der Schweiz soll die Verrechnungssteuer weiterhin in Höhe von 35% erhoben werden. Die Sicherungsfunktion soll dabei im Vergleich zu heute ausgebaut werden, indem neu auch Erträge aus ausländischer Quelle, die bei schweizerischen Zahlstellen gehalten werden, der Verrechnungssteuer unterliegen. Die ausgebauten Sicherung hat positive Effekte auf die Steuerehrlichkeit und damit auf das Aufkommen bei der Einkommens- und Vermögenssteuer von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Die neu konzipierte Verrechnungssteuer besichert sämtliche Titel, die im Depot einer schweizerischen Bank gehalten werden. Hält die inländische Privatperson ihre Titel im Depot einer ausländischen Bank, greift die Meldung gemäss AIA, sofern sich die Bank in einem Staat befindet, mit dem die Schweiz ein AIA-Abkommen abgeschlossen hat.

Gleichbehandlung direkter und indirekter Anlagen

Die Revision soll gewährleisten, dass die direkte Anlage in ein Wertpapier und die indirekte Anlage via kollektive Kapitalanlage (z.B. Anlagefonds) steuerlich gleich behandelt werden. Damit werden Verzerrungen verhindert. Konzeptionell kann dabei auf die Lösung abgestellt werden, die der Bundesrat bereits in der Vernehmlassungsvorlage 2014 vorgesehen hat.

Minimierung des administrativen Aufwands, der Kosten und der Abwicklungsrisiken

Die Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates 2014 wurde von den Banken insbesondere deshalb abgelehnt, weil diese den administrativen Aufwand, die Kosten und die Abwicklungsrisiken als unverhältnismässig hoch beurteilten. Der neue Vorschlag soll technisch so ausgestaltet sein, dass diesen Bedenken – unter Berücksichtigung des Aufwands und der Abwicklungsrisiken der Steuerbehörden – bestmöglich Rechnung getragen wird.

Allerdings erscheint die Einführung eines auch nur freiwilligen Meldesystems im Inland, welches technisch einfacher und mit weniger Abwicklungsrisiken behaftet wäre, politisch nicht mehrheitsfähig, wie die parlamentarische Debatte zur Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“ aber auch die Eckwerte der von den WAK beider Räte unterstützten Parlamentarischen Initiative 17.494 belegen. Die von der Expertengruppe evaluierten technischen Varianten beruhen daher weiterhin auf einem Steuerabzugssystem.

Mit Schreiben vom 20. November 2018 haben die Inlandbanken der ESTV einen Vorschlag für eine «teilweise Befreiung inländischer Obligationen von der Verrechnungssteuer» gestellt. Die Inlandbanken erkennen darin eine administrativ einfachere Alternative zu den bisher diskutierten Reformoptionen, die aus ihrer Sicht ebenfalls geeignet wäre, den Fremdkapitalmarkt Schweiz zu stärken. Im Rahmen des vorliegenden Berichts war es aus zeitlichen Gründen nicht mehr möglich, diesen Vorschlag zu analysieren. Die Expertengruppe empfiehlt daher, diesen Vorschlag im Rahmen der weiteren Arbeiten zu prüfen und im erläuternden Bericht einer neuen Vernehmlassungsvorlage zu thematisieren.

Zusätzlich Stärkung des Eigenkapitalmarkts prüfen

Die bisherigen Reformdiskussionen, einschliesslich die Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates 2014, konzentrierten sich auf den Fremdkapitalmarkt. Die Expertengruppe empfiehlt, zusätzlich auch eine Stärkung des Eigenkapitalmarkts zu prüfen. Der Eigenkapitalmarkt wird ebenfalls durch die geltende Verrechnungssteuer beeinträchtigt und eine Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen würde auch hier positive volkswirtschaftliche und fiskalische Wirkungen entfalten, indem inländische Aktien insbesondere für ausländische Investoren attraktiver würden.

Ein analoger Wechsel zum Zahlstellenprinzip wie bei Anleihen – mit einer Befreiung aller ausländischer sowie der inländischen institutionellen Investoren – erscheint indes bei inländischen Dividenden aus fiskalischen Gründen ausgeschlossen. Das heutige Aufkommen aus der Verrechnungssteuer stammt weitestgehend aus Dividenden, weshalb die Massnahme zu Mindereinnahmen in der Höhe von mehreren Milliarden Franken führen würde. Ausserdem hätte die Massnahme massive Mitnahmeeffekte zur Folge: Ausländische Investoren haben in der Regel die Möglichkeit, die Schweizer Verrechnungssteuer an ihre Steuer im Wohnsitzstaat anrechnen zu lassen, soweit sie keinen Anspruch auf Rückerstattung haben. Würde die Schweiz die Verrechnungssteuer auf Dividenden aufgeben, würde der Effekt daraus in vielen Fällen verpuffen: Die ausländischen Anleger würden zwar nicht mehr von der Schweizer Verrechnungssteuer belastet; im Gegenzug entfielen aber auch die Anrechnung derselben bei der ausländischen Steuer. Entsprechend bliebe die Steuerbelastung dieser ausländischen Anleger unverändert, während die Schweiz Steuereinnahmen verlieren würde.

Eine im Vergleich dazu gezieltere Massnahme wäre es demgegenüber, den Verrechnungssteuersatz für Dividenden von 35% auf 15% zu reduzieren. Dabei handelt es sich um den Steuersatz, den die Schweiz bei Streubesitz (i.d.R. unter 25% des Kapitals an der ausschüttenden Gesellschaft) normalerweise gemäss DBA definitiv einbehalten kann. Diese Anleger mit Streubesitz hätten damit von Anfang an die Verrechnungssteuerbelastung von 15%, ohne das Rückerstattungsverfahren durchlaufen zu müssen. Anleger, die Anspruch auf eine noch tiefere Verrechnungssteuerbelastung haben, weil sie entweder eine massgebliche Beteiligung besitzen (i.d.R. über 25% des Kapitals an der ausschüttenden Gesellschaft) oder ungeachtet der Höhe der Beteiligung eine weitergehende Rückerstattungsmöglichkeit besitzen (z.B. Vorsorgeeinrichtungen), müssten weiterhin das Rückerstattungsverfahren in Anspruch nehmen, würden aber von einem im Vergleich zu heute tieferen Erhebungssatz und damit einem geringeren Liquiditätsentzug profitieren. Bei dieser Massnahme wäre der administrative Aufwand bei der Erhebung der Verrechnungssteuer zu minimieren, insbesondere für KMU.

Eine Satzsenkung auf 15% hat indes statisch betrachtet nach vorläufigen Schätzungen der ESTV substantielle Mindereinnahmen zur Folge. Diese stammen zum einen daraus, dass Anleger entlastet werden, die in einem Staat ansässig sind, mit dem die Schweiz kein DBA abgeschlossen hat und die deshalb heute keinen Anspruch auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer haben.

Fiskalisch weitaus gewichtiger ist indes ein zweiter Effekt. Dabei handelt es sich um Anleger, die grundsätzlich Anspruch auf ganze oder teilweise Rückerstattung der Verrechnungssteuer haben, diesen Anspruch indes nicht geltend machen („Rückerstattungslücke“). Die Gründe für die mangelnde Rückerstattung können vielfältig sein:

- Der Anleger verzichtet aus Nachlässigkeit oder Unwissen auf das Rückerstattungsge- such oder die Rückerstattung scheitert daran, dass die ausländische Behörde im Wohn- sitzstaat des Anlegers die erforderliche Mitwirkung verweigert.
- Beim Anleger handelt es sich um eine ausländische kollektive Kapitalanlage. Diese kann in der Regel selbst keine Rückerstattung beantragen und auch ihren Anlegern ist dies faktisch meist nicht möglich.
- Beim Anleger handelt es sich um eine steuerunehrliche Person mit Wohnsitz im In- oder Ausland. Diese Personen verzichten auf die Rückerstattung der Verrechnungssteuer, weil sie die betreffenden Erträge nicht deklarieren.
- Seit 2015 kommt der Negativzins-Effekt hinzu. Personen, die davon betroffen sind, ha- ben einen Anreiz, ihren Rückerstattungsanspruch erst am Ende der gesetzlichen Frist von drei Jahren geltend zu machen. Dieser Effekt erhöht vorübergehend das Verrech- nungssteueraufkommen auf künstliche Weise.

Mindereinnahmen würden im Ausmass von 90 Prozent beim Bund und von 10 Prozent bei den Kantonen anfallen.

Demgegenüber stehen positive volkswirtschaftliche Effekte, die sich auch auf das Steuerauf- kommen von Bund, Kantonen und Gemeinden auswirken und für eine zumindest teilweise Kompensation sorgen werden. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass sich das Aufkommen aus der Verrechnungssteuer in den kommenden Jahren tendenziell reduzieren wird. Zum einen werden im Zuge des internationalen AIA zusätzliche Anleger steuerehrlich werden und die Rückerstattung der Verrechnungssteuer beantragen. Zum anderen dürften kollektive Kapitalan- lagen vermehrt ihren Anspruch auf Rückerstattung der Verrechnungssteuer erfolgreich durch- setzen. Schliesslich wird auch der Negativzinseffekt auslaufen.

Andere relevante Steuerarten

Für den Kapitalmarkt sind auch andere Steuern, namentlich die Emissions- und die Umsatzabgabe sowie die Gewinnsteuern, relevant. Diese Steuern sind nicht Teil des Mandats der Expertengruppe. Sie empfiehlt aber, im Rahmen der weiteren Reformarbeiten auch diese weiteren Steuerarten miteinzubeziehen, damit sich die positiven volkswirtschaftlichen Effekte einer Reform der Verrechnungssteuer optimal entfalten können.

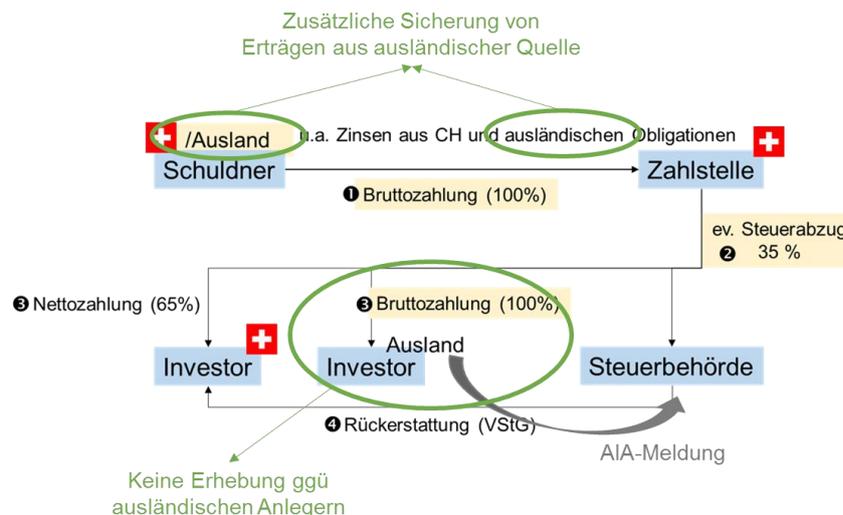
7. Wechsel zum Zahlstellenprinzip im Allgemeinen

Die empfohlene Stärkung des Fremdkapitalmarkts kann technisch mit einem teilweisen Wechsel zum Zahlstellenprinzip erreicht werden. Beim Zahlstellenprinzip wird die Verrechnungssteuer nicht mehr vom Schuldner (z.B. Unternehmen, das eine Anleihe ausgibt und darauf Zinsen an die Anleger entrichtet) abgeführt, sondern von der Zahlstelle des Anlegers (z.B. Bank, in deren Depot der Anleger die Anleihe hält). Die Zahlstelle kennt im Unterschied zum Schuldner die Person des Anlegers. Sie ist damit in der Lage, die Verrechnungssteuer ausschliesslich gegenüber inländischen Privatpersonen zu erheben. Inländische juristische Personen - und damit auch institutionelle Anleger - sowie sämtliche ausländische Anleger werden demgegenüber von der Steuer befreit.

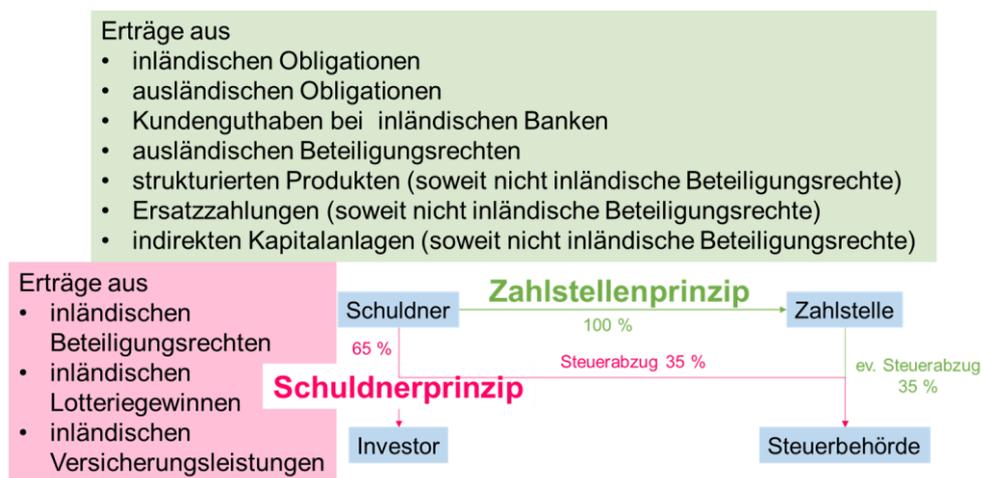
Damit können Schweizer Konzerne ihre Anleihen ohne verrechnungssteuerliche Hindernisse aus der Schweiz begeben. Das Gleiche gilt für konzerninterne Fremdfinanzierungen (Treasury- und Cash-Pooling-Funktionen). Die damit zusammenhängende Wertschöpfung und die Arbeitsplätze können in die Schweiz repatriert werden.

Die Zahlstellen sind technisch in der Lage, auch auf Erträgen aus ausländischen Titeln die Verrechnungssteuer nach dem Zahlstellenprinzip (nachfolgend „Zahlstellensteuer“) zu erheben. Damit sind neu auch diese Erträge gesichert, wenn sie von einer Schweizer Privatperson im Depot einer schweizerischen Bank gehalten werden. Auf diese Weise wird eine wesentliche Sicherungslücke geschlossen und ein wirksamer Beitrag zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung im Inland geleistet.

Darstellung: Funktionsweise und Vorteile des Zahlstellenprinzips



Darstellung: Objekte, die neu dem Zahlstellenprinzip unterliegen sollen



8. Technische Eckwerte des teilweisen Wechsels zum Zahlstellenprinzip

a) Erhebung und Ablieferung

Erhebungsrhythmus

Die heutige Verrechnungssteuer, wie auch die Vernehmlassungsvorlage des Bundesrates 2014, basieren auf einer tagfertigen Erhebung der Verrechnungssteuer. Die Steuer ist sofort zu erheben und der ESTV abzuliefern, wenn eine steuerbare Leistung erbracht wird.

Im Zuge der vorliegenden Reform soll die Verrechnungssteuer neu auch auf ausländischen Titeln erhoben werden. Damit steigt die Zahl der Fälle, bei denen eine solche tagfertige Erhebung praktische Schwierigkeiten bereitet. Es geht dabei insbesondere um Fälle, in denen kein Geldfluss erfolgt (z.B. thesaurierende Anlagefonds) oder in denen die relevanten Informationen nicht zeitnah zur Verfügung stehen (z.B. Zielfondsstrukturen bei kollektiven Kapitalanlagen). In solchen Fällen liegen die für die Erhebung der Verrechnungssteuer erforderlichen Informationen regelmässig erst mit Verzug vor. Bei solchen Titeln birgt ein tagfertiges Erhebungssystem daher ein erhöhtes Risiko von Fehlern.

Mit Blick auf solche Spezialfälle, aber auch im generellen Interesse einer administrativen Erleichterung, fordert die SBVg statt dessen eine jährliche Erhebung der Zahlstellensteuer. Dabei werden die steuerbaren Leistungen dem Kunden brutto, d.h. ohne Abzug der Verrechnungssteuer, gutgeschrieben. Erst per Ende Jahr erhebt die Zahlstelle sodann gesamthaft die Verrechnungssteuer bei ihrem Kunden und liefert diese an die ESTV ab.

Die Expertengruppe erachtet diese Forderung der SBVg als nachvollziehbar. Allerdings führt eine jährliche Erhebung dazu, dass der Kunde unter Umständen im massgebenden Zeitpunkt über keine ausreichende Liquidität bei der Zahlstelle verfügt, so dass die Erhebung der Zahlstellensteuer scheitert. Den diesbezüglichen fiskalischen Risiken ist entgegenzuwirken. Die administrativ einfachste Massnahme dazu wäre eine Meldung an die kantonale Steuerbehörde, die die Steuererhebung ersetzt. Damit würde aber im praktischen Ergebnis eine freiwillige Meldeoption für den Kunden geschaffen, da dieser mit seinem Verhalten darüber entscheiden würde, ob es zum Steuerabzug oder zur Meldung kommt.

Nach Evaluation verschiedener möglicher Modelle schlägt die Expertengruppe folgendes Modell vor:

- Verfügt der Kunde im Zeitpunkt der Erhebung der Steuer nicht über genügend Liquidität, setzt die Zahlstelle ihm eine Nachfrist zur Bereitstellung der Liquidität.
- Verstreicht diese Nachfrist ungenutzt, meldet die Zahlstelle der ESTV den Kunden und die Höhe der nicht abgelieferten Zahlstellensteuer. Weitere Details zu den Einkünften oder zu den Kontendaten sind in der Meldung nicht enthalten.
- Gestützt auf diese Information übernimmt der Bund in einem solchen Fall das Inkasso der Zahlstellensteuer beim Kunden. Es findet somit ein Gläubigerwechsel statt.

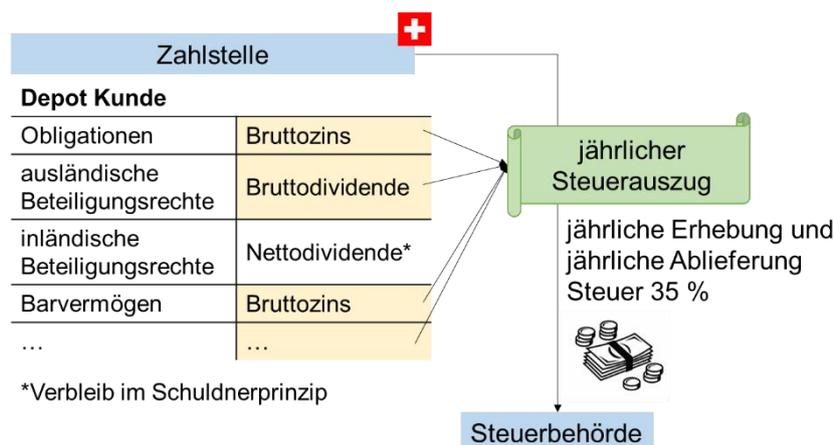
Bei einer Depotverlegung/-auflösung im Laufe des Jahres ist aus fiskalischer Sicht eine Zwischenerhebung angezeigt; dies würde allerdings für die Zahlstellen zu zusätzlichem Aufwand führen.

Die technische Ausgestaltung dieses Modells wird in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu konkretisieren sein, insbesondere mit Bezug auf das Rückerstattungsverfahren in Fällen, in denen die Erhebung der Verrechnungssteuer mangels Liquidität des Kunden vorerst unterbleibt.

Bemessungsgrundlage

Die Zahlstellensteuer ist nach den effektiven Erträgen zu bemessen (Ertrag x 35%), die im Steuerauszug abgebildet werden, die die Zahlstellen für ihre Kunden erstellen.

Darstellung: Erhebung und Ablieferung der Zahlstellensteuer



Von der Zahlstellensteuer betroffene Anleger

Die Zahlstellensteuer ist gegenüber dem zivilrechtlichen Eigentümer der Vermögenswerte zu erheben (formeller Leistungsempfänger). Handelt es sich hierbei um eine natürliche Person mit Wohnsitz in der Schweiz, ist diese für die betreffenden Erträge auch einkommenssteuerpflichtig. Damit wird die Kongruenz von Einkommens- und Verrechnungssteuer sichergestellt.

Ein „Durchgriff“ auf die wirtschaftlich berechnete Person bei besonderen Strukturen (z.B. Trusts), wie er namentlich beim internationalen AIA erfolgt, ist bei einem Steuerabzugsverfahren aus rechtlichen und praktischen Gründen nicht umsetzbar. Für die Zahlstellen ergeben sich aus dem Umstand, dass die Zahlstellensteuer nicht gegenüber dem wirtschaftlich Berechtigten erhoben wird, keine zusätzlichen steuerlichen Sorgfaltspflichten.

Freigrenze

Im geltenden Recht findet für Zinsen aus Bankkonti eine Freigrenze Anwendung. Diese beträgt 200 Franken pro Konto und soll den administrativen Aufwand reduzieren. Bei anderen Erträgen, namentlich bei Zinsen aus Obligationen, Dividenden und Erträgen aus kollektiven Kapitalanlagen, existiert keine solche Freigrenze.

Neu werden auch Erträge aus ausländischer Quelle der Verrechnungssteuer unterliegen, sofern die entsprechenden Vermögen bei einer schweizerischen Zahlstelle gehalten werden. Daher rechtfertigt sich eine Erhöhung der Freigrenze. Diese sollte nach Auffassung der Experten-gruppe sämtliche Titel umfassen und 500 – 1'000 Franken pro Steuerauszug betragen. Ein beachtlicher Teil der Kunden dürfte so unter die Freigrenze fallen und damit von der Verrechnungssteuer befreit sein. Auf eine Herabsetzung der Freigrenze für Kunden, die das Depot nicht das gesamte Jahr bei einer Zahlstelle haben, ist aus Praktikabilitätsgründen zu verzichten.

Ablieferung/Verzugszins

Die Steuer soll von den Zahlstellen unaufgefordert erhoben und an die ESTV abgeliefert werden. Erfolgt die Ablieferung verspätet, ist ein Verzugszins geschuldet. Hat der Kunde die verspätete Ablieferung zu verantworten, kann die Zahlstelle den Verzugszins auf diesen überwälzen.

b) Rückerstattung

Der Entscheid über die Rückerstattung der Zahlstellensteuer erfolgt wie bisher im Rahmen der Einkommens- und Vermögenssteuerveranlagung. Die Steuerpflichtigen reichen dazu ihren Steuerauszug, der den Rückerstattungsantrag beinhaltet, ein. Die SBVg schlägt eine technische Lösung (z.B. im Bar-Code auf dem Steuerverzeichnis) vor, um damit die Veranlagung zu erleichtern. Flankierend sind Massnahmen gegen den Liquiditätsnachteil der Kunden sowie zur Sicherstellung eines möglichst papierlosen Veranlagungsprozesses zu prüfen.

Darstellung: Rückerstattung der Zahlstellensteuer



Massnahmen zur Beseitigung des Liquiditätsnachteils

Die Rückerstattung der Zahlstellensteuer erfolgt anders als im Schuldnerprinzip gegenüber dem zivilrechtlichen Eigentümer der Vermögenswerte. Damit wird die Kongruenz zwischen Erhebung und Rückerstattung hergestellt.

c) Sorgfaltspflichten, Haftung, Entschädigung der Zahlstellen

Der Zahlstelle kommt eine Schlüsselrolle im System der Zahlstellensteuer zu. Sie haftet für deren Ablieferung. Bei der Erhebung der Steuer darf sich die Zahlstelle auf die Richtigkeit der amtlichen Quellen verlassen (z.B. Kursliste der ESTV). Es ist wünschenswert, diese Datenquelle auszubauen. Systembedingte Ungenauigkeiten sind hinzunehmen und führen nicht zu einer Haftung der Zahlstelle.

Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Zahlstellen soll auf Vorsatz beschränkt sein, wie dies das Parlament auch beim AIA-Gesetz beschlossen hat.

Die Einführung und die technische Umsetzung der Zahlstellensteuer führen bei den betroffenen Instituten zu Initialkosten. Um diese abzufedern, ist in der Implementierungsphase eine angemessene Entschädigung in der Höhe von beispielsweise 1-2% der abgelieferten Zahlstellensteuer vorzusehen.

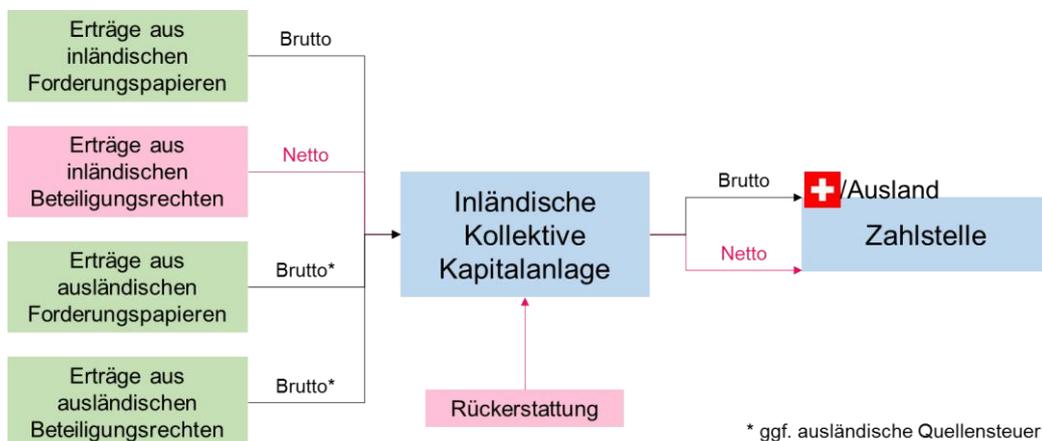
d) Gleichbehandlung direkter und indirekter Anlagen

Die Revision ist darauf auszurichten, dass die direkte Anlage in ein Wertpapier und die indirekte Anlage via kollektive Kapitalanlage (z.B. Anlagefonds) grundsätzlich gleich behandelt werden. Durch die neutrale Besteuerung werden bestehende Nachteile von indirekten Anlagen beseitigt, womit auch der Fondsstandort Schweiz gestärkt wird.

Inländische kollektive Kapitalanlagen sollen die Erträge brutto erhalten, d.h. ohne Abzug der Verrechnungssteuer. Eine Ausnahme gilt für inländische Dividenden (Erhebung der Verrechnungssteuer weiterhin nach dem Schuldnerprinzip), wo die kollektive Kapitalanlage indes Anspruch auf vollumfängliche Rückerstattung besitzt. Die anschliessende Ausschüttung aus der inländischen kollektiven Kapitalanlage unterliegt sodann der Zahlstellensteuer, wenn sie über eine schweizerische Zahlstelle erfolgt bzw. einer Meldung, wenn sie über eine Zahlstelle in einem Staat erfolgt, mit dem die Schweiz ein AIA-Abkommen abgeschlossen hat.

Ausländische kollektive Kapitalanlagen würden im Zahlstellenprinzip als ausländische Anleger die Erträge ebenfalls brutto – und damit ohne Abzug der Verrechnungssteuer – ausgerichtet erhalten. Auf Ausschüttungen ausländischer kollektiver Kapitalanlagen, welche von einer inländischen natürlichen Person im Depot einer schweizerischen Zahlstelle liegen, erhöhe diese die Zahlstellensteuer.

Darstellung: Funktionsweise des Zahlstellenprinzips bei inländischen Kollektiven Kapitalanlagen



e) Strukturierte Produkte und Ersatzzahlungen

Die verrechnungssteuerliche Behandlung von strukturierten Produkten (Finanzmarktprodukte bestehend aus einer Obligation mit mind. einer Optionskomponente) ist derzeit nicht explizit gesetzlich geregelt, was zu einer Unsicherheit führen kann. Im Zuge der Reform soll daher eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die regelt, wie Erträge aus strukturierten Produkten der Verrechnungssteuer unterliegen sollen. Damit wird Rechtssicherheit für die

Wirtschaftsteilnehmer geschaffen.

Betreffend Ersatzzahlungen, die verrechnungssteuerpflichtige Zahlungen nachbilden (sog. manufactured payments), soll im Rahmen der Reform ebenfalls eine explizite gesetzliche Grundlage geschaffen werden, womit die Gleichbehandlung von Original- und Ersatzzahlung sichergestellt wird.

9. Inländische Beteiligungen

Die Expertengruppe empfiehlt, zusätzlich auch eine Stärkung des Eigenkapitalmarkts zu prüfen.

Die geeignete Massnahme dazu wäre eine Senkung des Verrechnungssteuersatzes für inländische Dividenden von 35% auf 15%. Diese Satzsenkung würde dem Umstand Rechnung tragen, dass der Steuersatz von 35% im internationalen Vergleich äusserst hoch ist und einen Nachteil für den Wirtschaftsstandort Schweiz darstellt. Zudem haben die meisten ausländischen Anleger aufgrund der von der Schweiz abgeschlossenen DBA Anspruch auf zumindest teilweise Rückerstattung der Verrechnungssteuer.

Für die unterschiedlichen Kategorien von Anlegern ergeben sich daraus die folgenden Auswirkungen:

- Für ausländische Anleger mit Streubesitz wird die Verrechnungssteuer von neu 15% im Regelfall die definitive Belastung darstellen. Sie entspricht der Verrechnungssteuer, die die Schweiz bei diesen Anlegern gemäss DBA definitiv einbehalten darf. Diese ausländischen Anleger werden formell gleich stark belastet wie im geltenden Recht, jedoch mit dem gewichtigen Unterschied, dass sie kein Rückerstattungsverfahren mehr durchlaufen müssen. Für diese Anleger entfallen der mit der Rückerstattung der Verrechnungssteuer verbundene administrative Aufwand sowie der Liquiditätsentzug. Die Reduktion der Anzahl Rückerstattungsgesuche aus dem Ausland reduziert ferner auch den administrativen Aufwand bei der ESTV.
- Gewisse institutionelle Anleger (z.B. Vorsorgeeinrichtungen) haben Anspruch auf eine weitergehende, u.U. sogar vollumfängliche Entlastung von der Verrechnungssteuer. Diese Anleger müssen weiterhin ein Rückerstattungsgeuch stellen. Sie profitieren indes davon, dass der Verrechnungssteuersatz nur noch 15% beträgt, was den mit der Steuererhebung verbundenen Liquiditätsentzug reduziert.
- Bei inländischen Privatpersonen ist die Sicherungsfunktion aufrechtzuerhalten. Die Schweizer Zahlstelle hat bei diesen Anlegern den Steuersatz auf 35% „aufzufüllen“. Für diese Anleger bleibt es daher im Ergebnis bei einer Verrechnungssteuerbelastung von 35%, die sie vollumfänglich zurückerhalten, wenn sie die Erträge in ihrer Steuererklärung deklarieren.

10. Finanzielle Auswirkungen

Die von der Expertengruppe evaluierten Massnahmen haben Auswirkungen auf die Steuereinnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Deren Abschätzung wird im Rahmen der weiteren Reformarbeiten vertieft werden. Qualitativ lassen sich in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen die folgenden Aussagen machen:

Die wichtigsten Reformelemente beinhalten Mehreinnahmen aufgrund der zusätzlich besicherten ausländischen Anlagen (a) sowie statische Mindereinnahmen aufgrund des Wechsels zum

Zahlstellenprinzip bei Zinsen und der Absenkung der Verrechnungssteuer auf Dividenden (b). Weitere, derzeit noch nicht quantifizierbare Mindereinnahmen entstehen durch die Bezugsprovision und durch die neue Freigrenze. Die Reform löst auch Verhaltensanpassungen aus, die zu dynamischen Mehreinnahmen führen (c).

a) Mehreinnahmen aus zusätzlich besicherten Erträgen bei inländischen Zahlstellen

Die Reform unterstellt auch die Erträge auf ausländischen Wertschriften der Zahlstellensteuer, wenn diese Anlagen von inländischen Privatpersonen bei schweizerischen Zahlstellen gehalten werden. Besichert wird der Ertrag, abzüglich dem nicht rückforderbaren Teil einer allfälligen ausländischen Quellensteuer. Abgesehen von der Verzinsung des Verrechnungssteueraufkommens zwischen Ablieferung und Rückerstattung resultieren daraus nur Mehreinnahmen, soweit die zugrunde liegenden Anlagewerte und Erträge bisher nicht deklariert worden sind. Falls diese Anlagen in der Einkommenssteuererklärung weiterhin nicht deklariert würden, fallen diese Mehreinnahmen bei der Verrechnungssteuer an. Davon fließen dem Bund 90% und den Kantonen im Rahmen des Kantonsanteils 10% zu.

Werden stattdessen die bisher von inländischen natürlichen Personen bei inländischen Zahlstellen gehaltenen nicht deklarierten Anlagen künftig deklariert, so resultieren Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer und der Vermögenssteuer. Ausserdem erhöht sich die Anrechnung nicht rückforderbarer ausländischer Quellensteuern aus Vertragsstaaten, die ein DBA mit der Schweiz abgeschlossen haben, wodurch die zusätzlichen Steuereinnahmen wieder etwas geschmälert werden. Wegen des höheren Gewichts der kantonalen Steuern profitieren die Kantone und Gemeinden in diesem Fall.

Der Reformvorschlag sieht eine Freigrenze bei der Zahlstellensteuer für Kundenbeziehungen mit Erträgen unter 500 bis 1000 Franken vor. Bei einer Portfolio-Rendite von 2% blieben damit Kundenbeziehungen mit einem Wertschriftendepot von weniger als 25'000 bis 50'000 Franken ungesichert. Stärker würde sich die Freigrenze bei Kundeneinlagen auswirken: Bei einem Sparzinssatz von 0.1% blieben Kundeneinlagen von 500'000 bis 1'000'000 Franken ungesichert. Daraus kann sich ein Anreiz zur Nichtdeklaration von Vermögenswerten ergeben.

b) Statische Mindereinnahmen aus dem Wechsel zum Zahlstellenprinzip bei Zinsen und der Satzsenkung auf 15% bei Dividenden

In diesem Abschnitt werden die statischen finanziellen Auswirkungen aus diesen Massnahmen beschrieben, d.h. ohne Berücksichtigung von Verhaltensanpassungen der Wirtschaftsakteure (s. dazu Buchstabe c).

Reformbedingte Mindereinnahmen entstehen zunächst bei von im Ausland ansässigen Personen gehaltenen Anlagen, bei denen im geltenden Recht eine gemäss DBA nicht rückforderbare Verrechnungssteuer (sog. Residualsteuer) auf Zinsen oder eine Residualsteuer auf Dividenden von über 15% besteht.

In den letzten Jahren überstieg der Saldo der Verrechnungssteuer regelmässig deutlich das durch die Residualsteuer erklärbare Ausmass. Es verblieb jeweils eine erhebliche Rückerstattungslücke. Insbesondere die Senkung des Verrechnungssteuersatzes auf Dividenden würde diese Rückerstattungslücke reduzieren und dadurch Mindereinnahmen verursachen.

Für die Rückerstattungslücke lassen sich verschiedene Gründe anführen:

- Aufschiebung der Rückforderung der Verrechnungssteuer seitens Anleger, welche aufgrund der Zinspolitik der SNB mit negativen Zinssätzen auf ihren Guthaben konfrontiert sind. Dieser Negativzinseffekt ist ab 2015 wirksam.

- Ausländische kollektive Kapitalanlagen bzw. deren Anleger, welche die Verrechnungssteuer gar nicht oder nur mit erheblichen zusätzlichen Anstrengungen zurückfordern können.
- Unterbliebene Rückforderung aus administrativen Gründen (insbesondere bei kleineren Guthaben ausländischer Anleger) oder aus Nachlässigkeit.
- Unterbliebene Rückforderung infolge Nicht-Deklaration der zugrundeliegenden Anlagen bzw. Vermögenserträgen. Diese Steuerhinterziehung kann inländische oder ausländische Investoren betreffen.
- Mögliche Unschärfe in den Datengrundlagen. Dazu gehören:
 - Die Möglichkeit einer Unterschätzung der von Anlegern aus Nicht-DBA-Ländern gehaltenen Schweizer Wertpapiere;
 - die Möglichkeit, dass sich die Vermögensrenditen der von Ausländern gehaltenen Anlagen vom Durchschnitt aller Anleger unterscheiden.

Diese verschiedenen Kategorien wirken sich fiskalisch wie folgt aus:

Kategorie	Keine reformbedingten Mindereinnahmen erzeugende Auswirkungen
Negativzinseffekt	Es handelt sich um ein temporäres Phänomen, das künftig, wenn sich die Rückforderungen kumulieren, zu niedrigeren Verrechnungssteuersalden führen wird. Dies hat jedoch nichts mit der Reform zu tun.
Nichtdeklaration seitens inländischer Anleger	Diesem Effekt wird durch die Zahlstellensteuer oder durch den internationalen AIA begegnet, wodurch die reformbedingten Mindereinnahmen begrenzt werden. Das Sicherungssystem ist zwar auch mit der Reform nicht lückenlos. Eine steuerunehrliche schweizerische Privatperson kann das Sicherungssystem beispielsweise unterlaufen, indem sie für die Verwaltung ihrer Vermögenswerte eine Zahlstelle in einem Nicht-AIA-Land wählt. Trotz dieser Lücken wird das Sicherungssystem im Vergleich zum geltenden Recht wesentlich gestärkt.
	Reformbedingte Mindereinnahmen erzeugende Auswirkungen
Ausländische kollektive Kapitalanlagen	Führt zu reformbedingten Mindereinnahmen.
Unterbliebene Rückforderung aus administrativen Gründen (insbesondere bei kleineren Guthaben ausländischer Anlegern)	Schlägt sich in reformbedingten Mindereinnahmen nieder.
Nichtdeklaration seitens ausländischer Anleger wegen Steuerhinterziehung	Schlägt sich in reformbedingten Mindereinnahmen nieder.
Unschärfe in den Datengrundlagen bzw. Berechnungsannahmen	Sollten sich solche Unschärfen bewahrheiten, wären die Residualsteuereinnahmen höher oder tiefer als bisher geschätzt. Die Mindereinnahmen-Problematik würde sich dadurch – je nachdem – entschärfen oder verschärfen.

Der Saldo der Verrechnungssteuer insgesamt und damit auch die Mindereinnahmen aus der Reform dürften in Zukunft tendenziell sinken, weil der Negativzinseffekt verpufft, im Ausland ansässige Anleger wegen des AIA vermehrt Rückerstattungen verlangen und auch ausländische kollektive Kapitalanlagen vermehrt Rückerstattung beantragen werden.

c) *Dynamische Effekte*

Durch den Wechsel zum Zahlstellenprinzip für Zinsanlagen und durch die Absenkung der Verrechnungssteuer auf Dividenden von 35% auf 15% werden direkte und indirekte Schweizer Anlagen relativ zu alternativen ausländischen Anlagen attraktiver. Infolgedessen steigt in dynamischer Hinsicht die Emission inländischer Wertpapiere an, und der Anteil der von ausländischen Anlegern gehaltenen inländischen Wertpapiere nimmt ebenfalls zu.

Der Schweizer Fiskus profitiert davon zum einen durch die Besteuerung zusätzlicher Wertschöpfung im Bereich der Emissionstätigkeit, der konzerninternen Finanzierung und vielleicht auch durch zusätzliches Vermögensverwaltungsgeschäft. Zum anderen nimmt bei den Dividenden auch die Residualsteuer zu.

Die Reform kann zudem Ausweichreaktionen der inländischen Privatpersonen auslösen:

- Steuerehrliche inländische Privatpersonen könnten ihr Depot ins Ausland verlegen, um dadurch den verrechnungssteuerbedingten Liquiditätsentzug zu vermeiden. Aus Sicht der Einkommens- und Vermögenssteuern wäre dies kein Problem, die Ausweichreaktion wäre aber mit einem Wertschöpfungsverlust im Schweizer Vermögensverwaltungsgeschäft verbunden.
- Steuerunehrliche inländische Privatpersonen könnten das Sicherungssystem unterlaufen, indem sie beispielsweise ihr Depot in einen Staat verlegen, mit dem die Schweiz kein AIA-Abkommen abgeschlossen hat.