

Empfehlung des Beirates Zukunft Finanzplatz an den Bundesrat

Rasche Reform der Verrechnungssteuer zur Stärkung des Schweizer Kapitalmarktes

26. April 2018

Der Beirat Zukunft Finanzplatz empfiehlt dem Bundesrat einstimmig, mit einer raschen Reform der Verrechnungssteuer dem unterentwickelten Schweizer Kapitalmarkt wichtige Impulse zu verleihen. Aus verschiedenen Gründen ist der Zeitpunkt günstig, mit einer derartigen Steuerreform ohne wesentliche Steuerausfälle ein zentrales Entwicklungshindernis für den Schweizer Kapitalmarkt zu beseitigen und damit den gesamten Wirtschaftsstandort zu stärken.

Ausgangslage

Für einen Finanzplatz dieser Grösse und internationalen Bedeutung ist der Schweizer Kapitalmarkt bemerkenswert unterentwickelt. Sowohl was das Niveau als auch was die Entwicklung anbelangt, liegt der Schweizer Markt für Anleiheemissionen weit hinter anderen, vergleichbaren Finanzplätzen zurück. Dies zeigt das beiliegende Dokument. Es analysiert zudem verschiedene steuerliche und nicht-steuerliche Erklärungsansätze für diesen Befund und kommt zu Schluss, dass die Ausgestaltung der Verrechnungssteuer das zentrale Entwicklungshindernis darstellt. Schweizer Konzerne begeben Anleihen in der Regel über eine ausländische Gesellschaft, um den Steuerabzug von 35% auf Obligationenzinsen zu vermeiden. Weil ausländische Anleger unter Umständen nur teilweise oder gar nicht zur Rückerstattung berechtigt sind und die Rückforderung mit einem Zinsverlust sowie mit administrativem Aufwand verbunden ist, sind in der Schweiz begebene Anleihen insbesondere für institutionelle Investoren unattraktiv. Mit dieser unerwünschten Auswirkung des herrschenden Regimes werden Aktivitäten, die Wertschöpfung, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen in der Schweiz generieren könnten, ohne Not ins Ausland verdrängt.

Die Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie empfahl in ihrem Schlussbericht 2014 mit Nachdruck einen Umbau der Verrechnungssteuer, um diese unnötige Entwicklungshürde abzubauen. Der Bundesrat präsentierte Ende 2014 eine Vernehmlassungsvorlage, die das Problem mit einem Umbau der Verrechnungssteuer zu einer Zahlstellensteuer angehen wollte. Nach der gemischten Reaktion in der Vernehmlassung und im Lichte der hängigen Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» sistierte der Bundesrat 2015 die Arbeiten an dieser Reform und kündete an, nach der Erledigung der Volksinitiative über das weitere Vorgehen zu entscheiden.

Warum ist der Zeitpunkt für eine Reform günstig?

Aus verschiedenen Gründen wäre nach Ansicht des Beirates der Zeitpunkt jetzt optimal für eine zügige Reform der Verrechnungssteuer:

Erstens ist nach dem Verzicht auf die Revision des Steuerstrafrechts die Initiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» im Januar 2018 zurückgezogen worden.

Zweitens hat sich auch in den letzten Jahren die Marginalisierung des Schweizer Kapitalmarktes fortgesetzt; die Daten für die Jahre seit Sistierung der Vorlage lassen nicht darauf schliessen, dass sich die Situation von selbst verbessert.

Drittens läuft 2021 die befristete Befreiung der Emission von TBTF-Instrumenten von der Verrechnungssteuer aus, so dass hier ohnehin ein politischer Entscheid ansteht; und mit einer umfassenden Reform könnte man hier für alle Emissionen gleich lange Spiesse schaffen.

Viertens deuten die Entwicklungen im Rahmen der BEPS-Initiative darauf hin, dass in naher Zukunft eine Trennung von Konzernleitung und Finanzierungsstandort (wie ihn die Schweizer Verrechnungssteuer begünstigt) an internationaler Akzeptanz verlieren dürfte.

Fünftens wird in naher Zukunft der automatische Informationsaustausch (AIA) mit den wichtigsten Handelspartnern realisiert, so dass bei ausländischen Anlegern in der Schweiz keine Sicherung über die Verrechnungssteuer mehr nötig sein wird.

Und sechstens zeigen die Diskussionen im Beirat, dass auch massgebliche Kräfte, die bei der letzten Vernehmlassung noch skeptisch waren, bereit sind, sich hinter eine ausgewogene Reform zu stellen.

Varianten

Um die Zielsetzung Stärkung des Kapitalmarkts Schweiz über eine Reform der Verrechnungssteuer für Fremdkapital zu erreichen, bestehen drei grundlegende Handlungsoptionen:

- Aufhebung der Verrechnungssteuer
- Umbau der Verrechnungssteuer (Wechsel zu einem „Zahlstellenprinzip“)
- Wechsel zu einem Meldesystem

Grundsätzlich wären alle drei Handlungsoptionen zielführend, um den Kapitalmarkt Schweiz zu stärken. Sie unterscheiden sich insbesondere in der Behandlung von natürlichen Personen mit Wohnsitz Schweiz. Dieses Anlegersegment ist für den Kapitalmarkt nur von untergeordneter Bedeutung. Die Variantenwahl hängt daher in erster Linie davon ab, welche Bedeutung dem Sicherungszweck der Verrechnungssteuer im Inland beigemessen wird bzw. wie dieser Sicherung künftig erfolgen soll:

- Bei der ersatzlosen Aufhebung der Verrechnungssteuer wird der Sicherungszweck im Inland aufgegeben. Wird die Aufhebung auf Obligationenzinsen beschränkt, wären die unmittelbaren Mindereinnahmen bei der Verrechnungssteuer zwar verkräftbar. Die Massnahme würde aber Steuerhinterziehung im Inland begünstigen, zu bedeutenden Mindereinnahmen bei der Einkommens- und Vermögenssteuer von Bund, Kantonen und Gemeinden führen und die Steuergerechtigkeit verletzen.
- Bei einem Wechsel zum Zahlstellenprinzip wird die Verrechnungssteuer differenzierter erhoben als im geltenden System. Die Steuer auf Obligationenzinsen kann auf natürliche Personen im Inland fokussiert werden, wo die Sicherung erforderlich ist. Andere inländische Anleger sowie ausländische Investoren können von der Steuer befreit werden. Die daraus resultierenden Mindereinnahmen dürften angesichts der Stärkung des Kapitalmarkts Schweiz ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen.
- Ein Meldesystem beruht ebenfalls auf einem Zahlstellenprinzip. Anstelle eines Steuerabzugs erfolgt aber eine Meldung an die Steuerbehörde (dies ist die Funktionsweise des internationalen automatischen Informationsaustauschs). Damit verbunden ist die Aufgabe des steuerlichen Bankgeheimnisses. Das Steuergeheimnis bliebe demgegenüber gewahrt, da die Bankinformationen ausschliesslich der kantonalen Steuerbehörde übermittelt würden, die an das Amtsgeheimnis gebunden ist.

Angesichts der fehlenden Zielgenauigkeit und der voraussichtlichen politischen Chancenlosigkeit ist eine ersatzlose Aufhebung der Verrechnungssteuer keine sinnvolle Option. Die beiden anderen Varianten sind grundsätzlich denkbar. Stellt man alleine auf die Effizienz ab, wäre das Meldesystem eindeutig die präferierte Variante; die einfache Meldung an die Steuerbehörden verursacht einen relativ geringen administrativen Aufwand für alle Beteiligten. Im Lichte der politischen Realisierbarkeit schneidet diese Variante aber deutlich schlechter ab. Der Rückzug der erwähnten Initiative erfolgte unter der politischen Prämisse, dass mit dem jüngsten Entscheid des Bundesrates zum Steuerstrafrecht das inländische Bankgeheimnis nicht zur

Disposition stehe. Ein Vorschlag für ein Meldesystem – auch wenn damit wie oben ausgeführt das Steuergeheimnis nicht tangiert wäre – dürfte vor diesem Hintergrund nicht vermittelbar sein.

Aus diesem Grunde empfiehlt der Beirat die Variante Umbau der Verrechnungssteuer zu einer Zahlstellensteuer umzusetzen, mit Ausnahme der inländischen Dividenden, wo es beim heutigen System bleiben soll. Die Detailgestaltung sollte darauf achten, die administrativen Kosten sowie die Haftungsrisiken für die Finanzinstitute, die den differenzierten Steuerabzug umsetzen müssen, möglichst gering zu halten.

Empfehlung

Der Beirat Zukunft Finanzplatz empfiehlt einstimmig, eine zügige Reform an die Hand zu nehmen, welche die Verrechnungssteuer auf Obligationen und Geldmarktpapieren differenziert erhebt, so dass inländische institutionelle Anleger sowie ausländische Investoren davon befreit werden. Die Verrechnungssteuer soll neu als Zahlstellensteuer konzipiert sein und auf alle in der Schweiz wohnhaften natürlichen Personen ausgerichtet sein. Diese Steuer sollte so ausgestaltet sein, dass die administrativen Kosten sowie die Haftungsrisiken für die Finanzinstitute möglichst gering sind. Mit dieser Reform liesse sich der Schweizer Kapitalmarkt und der Wirtschaftsstandort Schweiz deutlich stärken, ohne dass damit grössere Steuerausfälle oder eine Einschränkung des Bankgeheimnisses im Inland verbunden wären.