

Eidgenössische Steuerverwaltung
Eigerstrasse 65
3003 Bern

per E-Mail:
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Bern, 31. März 2015

Vernehmlassungsantwort zum Bundesgesetz über das Schuldner- und das Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Geschätzte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Bundesgesetz über das Schuldner- und das Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer Stellung nehmen zu können.

Grundzüge der Verrechnungssteuerreform

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) unterstützt den Gesetzesentwurf grundsätzlich, da mit dem vorgeschlagenen Systemwechsel ein zentrales Problem des heute in der Verrechnungssteuer geltenden Schuldnerprinzips angegangen wird: Die Sicherungsfunktion im Inland wird zurzeit nur teilweise erfüllt, weil Erträge aus ausländischen Quellen, die von im Inland ansässigen Leistungsempfängern vereinnahmt werden, der Einkommens- und Vermögenssteuer unterliegen, aber von der Verrechnungssteuer nicht erfasst werden. Mit dem Wechsel vom Schuldner zum Zahlstellenprinzip wird die Verrechnungssteuer nicht mehr anonym vom Schuldner erhoben, sondern von der schweizerischen Zahlstelle (i.d.R. Bank), welche die betreffenden Erträge ihren Kunden gutschreibt. Der Verrechnungssteuer unterliegen neu Zinsen aus Obligationen und Kundenguthaben, Erträge aus Beteiligungsrechten, kollektiven Kapitalanlagen und strukturierten Produkten sowie Leistungen aus Versicherung und Vorsorge, die über eine schweizerische Zahlstelle an eine natürliche Person mit Wohnsitz in der Schweiz ausgerichtet werden. Künftig werden also nicht mehr nur Erträge von inländischen, sondern auch solche von ausländischen Schuldnern erfasst. Dadurch wird die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer für die schweizerische Einkommens- und Vermögenssteuer verbessert. Der SGB begrüsst diesen Beitrag zur Steuergerechtigkeit. Da der Leistungsempfänger nicht immer der wirtschaftlich berechtigten Person entspricht, erachten wir es ferner als unabdingbar, dass die Zahlstelle – wie vorgeschlagen – die an den Erträgen wirtschaftlich berechnete Person im Rahmen der für sie anwendbaren Sorgfaltspflichten zu ermitteln hat.

Die Reform setzt für inländische natürliche Personen einen Anreiz, auf eine ausländische Zahlstelle auszuweichen, um die schweizerische Verrechnungssteuer zu vermeiden. Ein solches Verhalten hat erstens negative Auswirkungen auf den Schweizer Finanzplatz, wodurch Wertschöpfung und Arbeitsplätze verloren gehen, und führt zweitens zu erheblichen Mindereinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden. Diesem systemimmanenten Risiko soll in zweierlei Hinsicht begegnet werden:

- Steuerehrliche Personen erhalten die Möglichkeit, eine freiwillige Meldung anstelle der Steuererhebung zu wählen. Damit entsteht ihnen kein Liquiditätsentzug, wie dies bei der Steuererhebung der Fall ist.
- Bei steuerunehrlichen Personen, die eine Steuerhinterziehung über eine ausländische Zahlstelle beabsichtigen, soll dieser Anreiz unterbunden werden, indem mit wichtigen Partnerstaaten ein reziproker automatischer Informationsaustausch (AIA) eingeführt wird, der es den Schweizer Steuerbehörden erlaubt, die erhaltenen Informationen auszuwerten. Die Umsetzung eines solchen AIA ist für den SGB eine zwingende Voraussetzung für die Zustimmung zur Verrechnungssteuerreform. Da sich nicht vorhersehen lässt, wann die Schweiz über ein genügend breites Netz mit AIA-Abkommen verfügen wird, befürworten wir ferner die Befugnis des Bundesrates, den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Revision zu bestimmen. Eine zeitliche Koordination der Umsetzung des internationalen AIA und der vorliegenden Vorlage verhindert zudem eine Kumulation von Meldung und Sicherungssteuer für ausländische Kunden von Schweizer Banken, was sich negativ auf den Finanzplatz Schweiz auswirken würde.

Kein Systemwechsel soll für Erträge aus inländischen Beteiligungsrechten erfolgen. Aus Sicht des SGB ist es aus nachstehenden Gründen sinnvoll, dass inländische Beteiligungsrechte vorerst im Schuldnerprinzip verbleiben:

- Es besteht im Bereich der Beteiligungsrechte kein dringlicher Handlungsbedarf, da der Kapitalmarkt für Beteiligungsrechte von der Verrechnungssteuer weniger stark beeinträchtigt wird als der Kapitalmarkt für Obligationen und Geldmarktpapiere.
- Das finanzielle Risiko für den Fiskus wird reduziert, weil das heutige, beträchtliche Steueraufkommen, welches die Verrechnungssteuer auf den Erträgen aus inländischen Beteiligungsrechten generiert, unverändert erhalten bleibt.

Grundsätzlich befürwortet der SGB jedoch ein einfaches und transparentes Steuersystem ohne administrative Doppelspurigkeiten. Deshalb fordern wir, dass, nachdem erste Erfahrungen mit dem Systemwechsel gemacht worden sind, erneut geprüft wird, ob eine Unterstellung inländischer Beteiligungserträge unter das Zahlenstellenprinzip zielführend ist.

Die zurzeit geltende Ausnahme der Pflichtwandelanleihen und Anleihen mit Forderungsverzicht von der Verrechnungssteuer wird mit der Einführung des Zahlstellenprinzips hinfällig. Daher heisst der SGB die Aufhebung dieser Ausnahmeregelung nach einer Übergangsphase gut.

Finanzielle Auswirkungen und Gegenfinanzierung allfälliger Steuerausfälle

Die Reform wirkt sich direkt auf die Verrechnungssteuereinnahmen und indirekt auf die Einnahmen bei der Einkommens-, Vermögens- und Gewinnsteuer aus. Gemäss dem erläuternden Bericht resultieren aus den quantifizierbaren Auswirkungen jährlich anfallende Mindereinnahmen bei der Verrechnungssteuer von -204 bis -160 Millionen Franken je nach Grad der Ausübung der Meldeoption (-204 Mio. CHF, falls jede Person von der Meldeoption Gebrauch macht; -160 Mio. CHF, falls niemand die Meldeoption ausübt). Nicht quantifiziert ist, um wie viel sich diese Mindereinnahmen verringern durch künftige Verrechnungssteuereinnahmen auf ausländischen Anlagen, die steuerunehrliche inländische natürliche Personen bei Schweizer Zahlstellen halten. Ebenfalls nicht quantifiziert sind die Mehreinnahmen bei anderen Steuern:

- Aufgedeckte Anlagen von bisher steuerunehrlichen natürlichen Personen mit Schweizer Wohnsitz generieren zusätzliche Einkommens- und Vermögenssteuereinnahmen.
- Die Beseitigung der Hindernisse im Kapitalmarktbereich und im Treasury-Bereich können mittelfristig Wertschöpfung und Arbeitsplätze schaffen. Dadurch dürften die Einkommens- und Gewinnsteuereinnahmen steigen.

Im Bericht wird davon ausgegangen, dass für die Kantone und Gemeinden und wahrscheinlich auch für den Bund insgesamt Mehreinnahmen resultieren. Da die Schätzungen auf verschiedenen Annahmen beruhen, sind sie sehr unsicher. Es kann also durchaus sein, dass es letztendlich per Saldo zu Mindereinnahmen kommt. Eine weitere Steuerreform mit massiven Ausfällen – wie die Unternehmenssteuerreform II – gilt es unbedingt zu verhindern. Falls sich herausstellt, dass die Mehreinnahmen die Mindereinnahmen mittelfristig nicht zu kompensieren vermögen, ist eine vollständige Gegenfinanzierung zwingend notwendig. Der SGB akzeptiert die Verrechnungssteuerreform daher nur, wenn bereits in der vorliegenden Vorlage klar geregelt ist, wie allfällige Steuerausfälle finanziert werden. Ferner ist festzuhalten, dass nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen zur Gegenfinanzierung beizutragen haben.

Höhe des Verrechnungssteuersatzes

Die Verrechnungssteuer erfüllt ihre Sicherungsfunktion nur, wenn der effektive Grenzsteuersatz auf das steuerbare Einkommen unter dem geltenden Verrechnungssteuersatz von 35 Prozent liegt. Eine Studie des Ökonomen Manfred Gärtner der Universität St. Gallen¹ zeigt, dass nur in fünf Kantonen die Grenzsteuersätze für Verheiratete und Ledige aller Einkommensklassen unter 35 Prozent liegen (AI, NW, OW, SZ, ZG). Die Verrechnungssteuer zwingt also nur in diesen Kantonen alle zur Steuerehrlichkeit. In den übrigen 21 Kantonen überschreiten die marginalen Einkommenssteuersätze für Verheiratete und Ledige ab einem bestimmten steuerbaren Einkommen den Verrechnungssteuersatz. Gemäss Gärtner wird die Versuchung, Kapitaleinkommen zu verheimlichen, in diesen Berechnungen erheblich unterschätzt, da die Vermögenssteuer ignoriert wird. Beim zurzeit geltenden Verrechnungssteuersatz von 35 Prozent erreicht die Verrechnungssteuer ihr Hauptziel – die Förderung der Steuerehrlichkeit – also nur ungenügend, wodurch dem Fiskus beträchtliche Steuereinnahmen entgehen. Ferner sind dort, wo die Verrechnungsteuer nicht mehr greift, die effektiv bezahlten Steuern andere als die von der Steuergesetzgebung geforderten. Folglich werden die verteilungspolitischen Zielsetzungen sowie das Besteuerungsver-

¹ Gärtner, M. (2011). Bankgeheimnis und Verrechnungssteuer: Konsequenzen für die Steuerehrlichkeit in den Kantonen der Schweiz. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 12(3), 258-279.

hältnis von Arbeits- und Kapitaleinkommen der vom Volk gutgeheissenen Steuertarife unterlaufen. Deshalb fordert der SGB, dass der Verrechnungssteuersatz für natürliche Personen mit Schweizer Wohnsitz angehoben wird. Die aktuellen effektiven Grenzsteuersätze sind unter Berücksichtigung der Vermögenssteuer zu berechnen und die Höhe des Verrechnungssteuersatzes darauf abzustimmen.

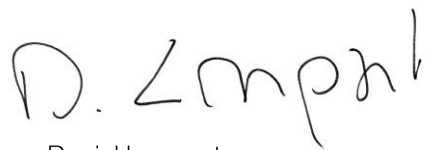
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident



Daniel Lampart
Leiter SGB-Sekretariat
Chefökonom SGB