

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 16. November 2011

1393. Erlass eines Bundesgesetzes über die internationale Quellenbesteuerung (Vernehmlassung)

Die Schweiz hat am 21. September 2011 mit Deutschland und am 6. Oktober 2011 mit dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland Steuerabkommen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Steuern und Finanzmarkt unterzeichnet. Im Steuerbereich sehen diese Abkommen vor, dass Personen mit Wohnsitz in Deutschland bzw. dem Vereinigten Königreich ihre bestehenden Kontobeziehungen in der Schweiz nachbesteuern können, indem sie entweder eine Einmalzahlung leisten oder ihre Konten offenlegen. Künftige Kapitalerträge und -gewinne unterliegen einer Abgeltungssteuer.

Für die Umsetzung dieser neuen Steuerabkommen schlägt der Bundesrat den Erlass eines Bundesgesetzes vor. Das Bundesgesetz über die internationale Quellenbesteuerung (IQG) enthält Bestimmungen über die Organisation, das Verfahren, die Rechtswege und die anwendbaren Strafbestimmungen. Thematisch werden die steuerliche Regularisierung von Vermögenswerten, die Erhebung einer abgeltenden Steuer auf Kapitaleinkünften, die Meldung von Kapitaleinkünften und die Vorauszahlung durch schweizerische Zahlstellen behandelt. Weiter werden die statistische Erhebung betreffend Zielstaaten von aus der Schweiz abgezogenen Vermögenswerten sowie die Abwicklung von Informationsersuchen zur Sicherung des Abkommenszwecks geregelt. Das Gesetz soll auch auf künftige Abkommen mit anderen Staaten über eine Abgeltungssteuer anwendbar sein.

Der Entwurf des IQG lehnt sich mit Bezug auf die Abgeltungssteuer teilweise an das Zinsbesteuerungsgesetz vom 17. Dezember 2004 (ZBstG; SR 641.91) an. Für den Informationsaustausch zur Sicherung des Abkommenszwecks wird im Wesentlichen die Regelung gemäss Steueramtshilfegesetzgebung übernommen.

Das vorgeschlagene Bundesgesetz über die internationale Quellenbesteuerung hat keine direkten Auswirkungen auf die Kantone. Für die Umsetzung der Abkommen über die Zusammenarbeit im Steuerbereich ist ausschliesslich der Bund zuständig.

Wichtige Funktionen haben im Übrigen aber die Akteure des Finanzsektors. Sie ziehen die Abgeltungssteuer und die Einmalzahlungen von den ausländischen Kunden ein und haben darüber hinaus verschiedene Untersuchungs- und Meldepflichten. Im E-IQG wird auch geregelt, wie die anteilmässige Aufteilung der in den Abkommen vereinbarten Vorauszahlungen auf die schweizerischen Zahlstellen erfolgt.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (Zustelladresse: Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, Abteilung Steuern, Bernerhof, 3003 Bern; sowie per E-Mail an: catherine.chammartin@sif.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 3. Oktober 2011, mit dem Sie uns die Vernehmlassungsvorlage für ein Bundesgesetz über die internationale Quellenbesteuerung (IQG) zur Stellungnahme unterbreiten. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

Wir teilen die Auffassung des Bundesrates, wonach die Umsetzung der Abkommen über die Zusammenarbeit im Steuerbereich in einem Bundesgesetz zu regeln ist.

Die Bestimmungen des Entwurfs zu einem Bundesgesetz über die internationale Quellenbesteuerung (E-IQG), welche die steuerliche Regularisierung von Vermögenswerten und die Erhebung der Abgeltungssteuer betreffen, sind durch die Abkommen mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland weitgehend vorgegeben. Da wir den Abschluss dieser beiden Abkommen begrüßen, können wir auch dem Erlass eines Bundesgesetzes, das der Umsetzung dieser Abkommen dient, grundsätzlich zustimmen.

Die zahlreichen Meldeverpflichtungen, insbesondere im Zusammenhang mit den aus der Schweiz abgezogenen Vermögenswerten, ergeben sich ebenfalls aus den Abkommen und sind daher ungeachtet des grossen Verwaltungsaufwands hinzunehmen. Das Gleiche gilt für die Informationsbegehren über die Existenz von Konto- oder Depotverbindungen in der Schweiz sowie für die Kontrolle der Erfüllung der Pflichten der schweizerischen Zahlstellen im Zusammenhang mit der Durchführung der Abkommen. Wir begrüßen es aber, dass gemäss Erläuterndem Bericht (S. 14) die Auswirkungen auf die Akteure des Finanzsektors, insbesondere der durch die Umsetzung der Abkommen entstehende Verwaltungsaufwand, möglichst rasch abgeklärt werden.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

Das vorgeschlagene Gesetz enthält viele Bestimmungen, die nur unter gleichzeitiger Konsultation der beiden Abkommen über die Zusammenarbeit im Steuerbereich sowie der Gesetzgebung zur Steueramtshilfe verständlich sind. Dieser Umstand ist zu bedauern. Im Inte-

resse der Vermeidung von Wiederholungen, Widersprüchen und überlangen Gesetzesbestimmungen haben wir jedoch Verständnis für das gewählte Vorgehen. Zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen haben wir die nachfolgenden Bemerkungen und Fragen.

Art. 2 E-IQG:

In Art. 2 E-IQG werden verschiedene Begriffe erläutert und für weitere Begriffe erfolgt ein Verweis auf das jeweils anwendbare Abkommen.

In diesem Zusammenhang regen wir zum besseren Verständnis der nachfolgenden Gesetzesbestimmungen an, auch den Begriff der Bescheinigung zu erwähnen. Diesem Begriff kommt im IQG eine besondere Bedeutung zu, die sich nicht unbedingt mit dem allgemeinen Verständnis deckt. Ausserdem schlagen wir vor, dass mit Bezug auf den Stichtag alle im Gesetz verwendeten Stichtage aufgeführt werden, weil auch in den Steuerabkommen jeder einzelne Stichtag für sich definiert wird.

Art. 3 E-IQG:

In Art. 3 Abs. 4 E-IQG wird festgehalten, dass die ESTV ein Zahlstellenregister führt. Es stellt sich dabei die Frage, wer ein Recht auf Zugang zu diesem Register hat. Diese Frage ist im Gesetz zu beantworten.

Art. 9 E-IQG:

Art. 9 E-IQG regelt das Verfahren bei nachträglicher Identifizierung einer betroffenen Person. Wir stellen dabei fest, dass in der Gesetzesbestimmung nur die Anforderungen an das Gesuch umschrieben sind, nicht aber das nachfolgende Verfahren, das im Erläuternden Bericht (S. 6) näher dargelegt wird. Auch das Verfahren ist im Gesetz zu regeln.

Art. 15 E-IQG:

Gemäss Art. 15 Abs. 2 E-IQG überweist die ESTV der zuständigen Behörde des Partnerstaates den auf der Grundlage des Zinsbesteuerungsabkommens Schweiz – EG (Zinsbesteuerungsabkommen; SR 0.641.926.81) und des anwendbaren Abkommens von den schweizerischen Zahlstellen erhaltenen Betrag ohne Abzug des nach Art. 8 des Zinsbesteuerungsabkommens der Schweiz zustehenden Anteils. Diese Bestimmung geht Art. 11 des Zinsbesteuerungsgesetzes vom 17. Dezember 2004 (SR 641.91) vor.

Art. 8 des Zinsbesteuerungsabkommens sieht vor, dass der Schweiz 25% des erhobenen Steuerrückbehalts verbleiben. Demgegenüber wurde in den Steuerabkommen mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland vereinbart, dass von der Schweiz lediglich eine Aufwandentschädigung von 0,1% einbehalten wird. Der Verzicht auf den Schweizer Anteil am Rückbehalt der Zins-

besteuerung wird damit begründet, dass die Partnerstaaten ansonsten die abgeltende Wirkung der neuen Abgeltungssteuer infrage stellen würden. Er führt gemäss dem Erläuternden Bericht (S. 13) auf der Grundlage des Jahres 2010 zu Mindereinnahmen von rund 37 Mio. Franken für den Bund bzw. 4 Mio. Franken für die Kantone.

Der Verzicht auf den Schweizer Anteil am Rückbehalt wurde offenbar schon im Rahmen der Verhandlungen der Steuerabkommen in Aussicht gestellt und ist somit als deren Folge hinzunehmen. Am Rande aufgeworfen wurde aber die Frage, inwieweit die Schweiz einseitig gegenüber einzelnen Staaten auf Ansprüche aus dem Zinsbesteuerungsabkommen verzichten kann.

Art. 22 E-IQG:

In Art. 22 E-IQG wird bestimmt, dass die schweizerische Zahlstelle bezüglich jenen Kapitaleinkünften, die der Abgeltungssteuer unterliegen, Anspruch auf die Rückerstattung der Verrechnungssteuer hat. Vorbehalten bleibt die nicht rückforderbare Verrechnungssteuer (Residualsteuer) nach dem Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und dem Ansässigkeitsstaat der betroffenen Person. Begründet wird dies damit, dass ohne die Möglichkeit eines Verfahrens zur Rückerstattung der Verrechnungssteuer der korrekte Abgeltungssteuerbetrag nicht ermittelt werden könnte.

Wenn die abgeltende Steuer auf den Bruttoeinkünften erhoben werden soll, muss die Frage der Rückforderung der Verrechnungssteuer vorgängig geklärt sein. Daher ist es verständlich, dass die schweizerische Zahlstelle die Verrechnungssteuer zurückverlangen kann. Unklar ist allerdings, wie weit die Offenlegungspflichten gegenüber der ESTV reichen. Während in den Steuerabkommen mit Deutschland (Art. 20 Abs. 2) und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland (Art. 21 Abs. 2) bestimmt wird, dass die schweizerische Zahlstelle die Rückerstattung in eigenem Namen und auf Rechnung der betroffenen Person verlangen kann, wird im zweiten Satz von Art. 22 E-IQG ausgeführt, dass die schweizerische Zahlstelle die Verrechnungssteuer im Namen der Kundin oder des Kunden zurückverlangt. Fest steht aus unserer Sicht jedenfalls, dass die Rückforderung der Verrechnungssteuer für Personen, bei denen die Abgeltungssteuer in Abzug gebracht wird, nicht vorteilhafter oder einfacher sein darf als für Personen, die ihre Vermögenswerte im Ausland deklarieren.

Art. 23 f. E-IQG:

Der Vorschlag, die Vorauszahlung durch schweizerische Zahlstellen über eine eigens dafür gegründete Abwicklungsgesellschaft laufen zu lassen, erscheint sinnvoll. Nachvollziehbar ist auch, wie der Betrag auf die Banken aufgeteilt werden soll.

Art. 27 ff. E-IQG:

Der 8. Abschnitt enthält verschiedene Verfahrensbestimmungen für die besonderen Informationsersuchen, die gemäss den unterzeichneten Steuerabkommen zur Sicherung des Abkommenszwecks von den Partnerstaaten gestellt werden dürfen. Bei diesen Ersuchen geht es ausschliesslich um das Vorhandensein von Konto- oder Depotverbindungen, die eine in einem Partnerstaat steuerpflichtige Person bei einer Bank in der Schweiz unterhält. Für weiter gehende Informationen haben die Partnerstaaten den Weg der ordentlichen Amts- oder Rechtshilfe zu beschreiten.

Es scheint richtig zu sein, dass auch für diese besonderen Informationsersuchen so weit als möglich die verfahrensrechtlichen Bestimmungen für ordentliche Amtshilfebegehren zur Anwendung gelangen. Eine Schwierigkeit besteht jedoch darin, dass das Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen nicht nur noch nicht in Kraft ist, sondern von den eidgenössischen Räten erst noch verabschiedet werden muss (Botschaft vom 6. Juli 2011, in: BBl 2011, 6193 ff.). In Kraft ist nur die Verordnung über die Amtshilfe nach Doppelbesteuerungsabkommen vom 1. September 2010 (ADV; SR 672.204). Deren Bestimmungen decken sich aber inhaltlich nicht vollständig mit dem Entwurf des Bundesgesetzes über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (E-StAG).

Um die Parallelität mit der Steueramtshilfegesetzgebung sicherzustellen, regen wir an, Bestimmungen des E-IQG, die analog zum E-StAG formuliert wurden, im Laufe des Gesetzgebungsprozesses anzupassen, falls Änderungen am E-StAG vorgenommen werden.

Bei Art. 27 E-IQG, der die Informationsersuchen regelt, stellt sich überdies die Frage, ob der Inhalt der möglichen Ersuchen nicht entsprechend den anwendbaren Abkommen etwas eingegrenzt werden sollte. In den nachfolgenden Bestimmungen wird sodann einerseits von Banken und andererseits von Informationsinhabern gesprochen. Nachdem in Art. 2 Abs. 1 Bst. b E-IQG der Begriff des Informationsinhabers definiert ist, müsste man diesen Begriff folglich auch bei der Regelung der Informationsbeschaffung in Art. 28 Abs. 1 E-IQG verwenden.

Weiter stellen sich Fragen mit Bezug auf den Einsatz von Zwangsmassnahmen. Gemäss Art. 28 Abs. 5 E-IQG können für die Beschaffung von Informationen Zwangsmassnahmen nach Massgabe der Steueramtshilfegesetzgebung angeordnet werden. Im E-StAG sind Zwangsmassnahmen für Informationen, die sich im Besitz von Banken befinden, nur deshalb vorgesehen, weil sich die Schweiz in den Doppelbesteuerungsabkommen zur Beschaffung solcher Informationen ungeachtet der Einschränkungen des internen Rechts verpflichtet hat. Im Erläuternden Bericht zum E-IQG ist nun aber nicht ausgeführt, ob auch die Abkom-

men über die Zusammenarbeit im Steuerbereich eine solche Verpflichtung enthalten. Da die Schweiz im Rahmen dieser besonderen Informationsersuchen sämtliche Schweizer Banken zur Abklärung auffordern muss, stellt sich – wenn keine ausdrückliche staatsvertragliche Verpflichtung besteht – die Frage, ob die Strafandrohung gemäss Art. 40 E-IQG nicht eine ausreichende Massnahme der Schweiz zur Umsetzung der Abkommen über die Zusammenarbeit im Steuerbereich darstellen würde.

Art. 33 ff. E-IQG:

Der 9. Abschnitt trägt den Titel «Kontrolle und Verfahrensvorschriften». Einzelne der nachfolgenden Bestimmungen beziehen sich nur auf diesen Abschnitt (z. B. Art. 35 E-IQG betreffend Rechtsmittel), während andere Bestimmungen allgemein gelten (z. B. Art. 34 zum anwendbaren Verfahrensrecht und Art. 36 zur Geheimhaltungspflicht). Dies kann zu Unklarheiten führen. In diesem Zusammenhang weisen wir insbesondere auf Art. 36 Abs. 4 E-IQG hin, wonach das Bankgeheimnis und andere gesetzlich geschützte Berufsgeheimnisse zu wahren sind. Nachdem Art. 36 E-IQG nicht nur auf die Kontrolle gemäss Art. 33 E-IQG anwendbar ist, entsteht unter Umständen ein Widerspruch zu Art. 28 E-IQG, wonach die Schweizer Banken im Rahmen der besonderen Informationsersuchen verpflichtet sind, die Information herauszugeben, ob ein Konto oder ein Depot einer im Partnerstaat steuerpflichtigen Person besteht.

3. Abschliessende Beurteilung

Dem Erlass eines IQG kann zugestimmt werden. Die vorgeschlagenen Bestimmungen sind im Wesentlichen nachvollziehbar und sinnvoll. Im Einzelnen sind jedoch noch gewisse Anpassungen angezeigt. Wichtig ist aber auch, dass die beteiligten Akteure des Finanzsektors den damit auferlegten Verpflichtungen mit vernünftigem Aufwand nachkommen können.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates und die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi