

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 17. Juni 2020

620. Änderung des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 3. April 2020 hat das Eidgenössische Finanzdepartement zur Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (VStG, SR 642.21) eingeladen. Nach Art. 1 VStG erhebt der Bund eine Verrechnungssteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens, auf Gewinnen aus Geldspielen im Sinne des Geldspielgesetzes vom 29. September 2017 (BGS, SR 935.51), auf Gewinnen aus Lotterien und Geschicklichkeitsspielen zur Verkaufsförderung, die nach Art. 1 Abs. 2 Bst. d und e BGS diesem nicht unterstehen, und auf Versicherungsleistungen.

Sind gewisse Voraussetzungen erfüllt, kann die Verrechnungssteuer der Empfängerin oder dem Empfänger der steuerbaren Leistung zulasten des Bundes zurückerstattet werden. Für dieses Rückerstattungsverfahren sind bei juristischen Personen der Bund und bei natürlichen Personen die Kantone zuständig. Letztere werden – nicht zuletzt für ihre Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Rückerstattungsverfahren bei natürlichen Personen – gemäss Art. 2 Abs. 1 VStG mit 10% am jährlichen Reinertrag beteiligt.

Mit den beabsichtigten Änderungen des Verrechnungssteuergesetzes sollen sowohl der Fremdkapitalmarkt als auch der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer gestärkt werden, indem neu die Verrechnungssteuer auf Zinserträgen nur erhoben werden soll, wenn es sich bei der Anlegerin oder beim Anleger um eine inländische natürliche Person handelt. Zur Stärkung des Sicherungszwecks soll die Verrechnungssteuer nicht wie bis anhin auf inländische Zinserträge beschränkt, sondern neu auch auf ausländische Zinserträge ausgedehnt werden. Demgegenüber sollen inländische juristische Personen und ausländische Anlegerinnen und Anleger von der Verrechnungssteuer auf Zinsanlagen befreit werden.

Ein differenzierter Steuerabzug setzt voraus, dass der Schuldnerin oder dem Schuldner ihre bzw. seine Gläubigerinnen und Gläubiger bekannt sind, was gerade bei handelbaren Obligationen nicht der Fall ist. Aus diesem Grund soll die Pflicht zur Erhebung der Verrechnungssteuer neu an die Zahlstellen übertragen werden, die den Zinsertrag der Anlegerin oder dem Anleger (eine inländische natürliche Person) gutschreibt, wobei – wie erwähnt – der Verrechnungssteuerabzug sowohl auf inländischen als auch auf ausländischen Zinserträgen vorzunehmen ist. Bei Letzteren sieht Art. 13 Abs. 1^{bis} E-VStG vor, dass die steuerpflichtige Zahlstelle

die Verrechnungssteuer um diejenigen ausländischen Quellensteuern kürzt, die weder rückforderbar noch anrechenbar sind. Inländische Schuldnerinnen und Schuldner haben zudem die Wahl, ob sie von diesem Systemwechsel (Zahlstellenprinzip) Gebrauch machen oder im bisherigen System (Schuldnerprinzip) verbleiben wollen.

Das neue System soll dabei nicht nur auf direkte Anlagen beschränkt sein, sondern auch die indirekten Anlagen (Kollektive Kapitalanlagen, strukturierte Produkte usw.) umfassen.

Gemäss dem erläuternden Bericht wird der Prüfaufwand für die Kantone, die für die Rückerstattung der Verrechnungssteuer an natürliche Personen im Inland zuständig sind, steigen. Der Grund liegt darin, dass mit dem Zahlstellenprinzip nicht nur die Art des Ertrages, sondern neu auch der Ort der Zahlstelle massgebend ist. Zudem wird mit den ausländischen Zinserträgen das Rückerstattungsvolumen ausgeweitet.

In finanzieller Hinsicht sind die Kantone zu 10% an den geschätzten Mindereinnahmen des Bundes aus der Verrechnungssteuer direkt beteiligt. Gleiches gilt für Mehreinnahmen aus der Verrechnungssteuer.

Nicht in direktem Zusammenhang mit dem Zahlstellenprinzip steht Art. 56 E-VStG, mit dem neu auch den Kantonen das Recht zuerkannt wird, mittels Beschwerde an das Bundesgericht zu gelangen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (Zustellung auch als PDF- und Word-Dokument an vernehmlassungen@estv.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 3. April 2020, mit dem Sie uns den Entwurf zur Änderung des Verrechnungssteuergesetzes (VStG, SR 642.21) zur Vernehmlassung unterbreitet haben. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Wir erachten eine Stärkung des Fremdkapitalmarktes grundsätzlich als sinnvoll, ebenso eine Ausweitung des Sicherungszwecks der Verrechnungssteuer.

Die in Art. 56 E-VStG vorgeschlagene Legitimation der kantonalen Verrechnungssteuerämter zur Beschwerde an das Bundesgericht begrüessen wir.

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.

Digitalisierung und Automatisierung

Aus Sicht des Kantons Zürich, der für die Rückerstattung der Verrechnungssteuer an die natürlichen 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 geltenden System klassifiziert die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) praktisch jedes Wertpapier und führt die steuerlich relevanten Daten laufend elektronisch nach. Deshalb bilden diese Daten die Quelle für die durch die Steuerpflichtigen elektronisch ausgefüllten Wertschriftenverzeichnisse, ebenso für die elektronischen Wertschriftenprüfungssysteme der kantonalen Steuerverwaltungen, insbesondere auch des Kantonalen Steueramts Zürich.

Weil mit der vorgeschlagenen Reform der Verrechnungssteuer neu der Ort der Zahlstelle (Inland oder Ausland) massgebend 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 – das gleichzeitig in allen Kantonen auch den Rückerstattungsantrag für die Verrechnungssteuer darstellt – elektronisch ausfüllen. Im Rahmen der Prüfung der Rückerstattungsanträge müsste die kantonale Steuerverwaltung 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 derart belegbasiertes Rückerstattungsverfahren widerspricht nicht nur diametral der Digitalisierungsstrategie des Kantons Zürich. Vielmehr würde dies auch zu unverhältnismässig grossem Aufwand bei der kantonalen Steuerverwaltung führen und von den Zürcher Steuerpflichtigen kaum verstanden. Indem Art. 20d Abs. 1^{bis} E-VStG vorsieht, dass das Zahlstellenprinzip für die inländische Schuldnerin oder den inländischen Schuldner freiwillig ist, wird die Komplexität des gesamten Systems zusätzlich erhöht.

Aus diesem Grund braucht das E-VStG eine Rechtsgrundlage, das es dem Bundesrat gestattet, auf dem Verordnungsweg Vorschriften zu erlassen, wie die inländischen Schuldnerinnen und 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 sind. 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 Credit Suisse, UBS, Raiffeisen sowie mehrere Kantonal- und Regionalbanken haben den elektronischen Steuerauszug erfolgreich eingeführt und zahlreiche kantonale Steuerverwaltungen – so auch das kantonale Steueramt Zürich – haben die elektronische Verarbeitung des elektronischen Steuerauszugs in ihren IT-Systemen umgesetzt. Diese Fortschritte dürfen nicht aufs Spiel gesetzt werden, sondern sind in Zusammenarbeit mit den Kantonen für eine Lösungsfindung, die im Einklang mit den Digitalisierungsbestrebungen steht, zu nutzen.

Anrechnung ausländischer Quellensteuern (Art. 13 Abs. 1^{bis} 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 dem die Schweiz kein Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) abgeschlossen hat.

Demgegenüber geht aus den Erläuterungen klar hervor, dass sich diese Bestimmung auf Zinserträge aus Ländern bezieht, mit denen 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, der im DBA-Staat verbleibt (sogenannte Residualsteuer) bzw. in der Schweiz auf dem Wege der Steueranrechnung zurückgefordert werden kann.

Der neue Verrechnungssteuerabzug würde bei ausländischen Zinserträgen, die bereits einem Quellensteuerabzug des DBA-Quellenstaats unterliegen, zu einer steuerlichen Überbesicherung führen. Eine (teilweise) Anrechnung solcher ausländischen Quellensteuern erscheint daher grundsätzlich sachgerecht.

Eine (teilweise) Anrechnung ausländischer Quellensteuern an die schweizerische Verrechnungssteuer darf jedoch keinesfalls dazu führen, dass aufgrund der unterschiedlichen ausländischen Quellensteuerbelastungen bei der Verrechnungssteuer die einheitliche Belastung von 35% aufgegeben werden muss. Unterschiedliche Verrechnungssteuersätze würden sowohl eine korrekte Deklaration durch die Steuerpflichtigen massiv erschweren als auch eine automatisierte Prüfung der Rückerstattungsanträge durch die Steuerbehörde verunmöglichen.

Als möglichen Lösungsansatz schlagen wir vor, bei ausländischen Zinserträgen aus einem DBA-Staat die heute geltende Möglichkeit der Steueranrechnung aufzugeben und dafür den entsprechenden Höchstsatz in den einheitlichen Verrechnungssteuersatz von 35% zu integrieren.

Finanzielle Überlegungen

Die Einführung einer teilweisen Zahlstellensteuer erfordert bei den Kantonen grosse Anpassungen der Informatiksysteme. So müssen nicht nur die Prüfsysteme der kantonalen Steuerverwaltungen verändert werden, sondern auch die elektronischen Deklarationssysteme für die steuerpflichtigen natürlichen Personen. Dementsprechend ist es angezeigt, dass sich der Bund nicht nur an den Kosten der Zahlstellen, sondern auch an den Implementierungskosten der Kantone beteiligt. Überdies 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% an diesen Implementierungsleistungen des Bundes 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. Was die möglichen Mehreinnahmen betrifft, erachten wir es als unsicher, ob inländische Konzerne als Folge des Zahlstellenprinzips tatsächlich ihre Obligationen neu aus dem Inland heraus begeben werden. Jedenfalls können wir keinen überzeugenden Grund erkennen, weshalb die Konzerne ihre über die Jahre hinweg aufgebauten und gut funktionierenden Strukturen aufgeben sollten.

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 Anlegerinnen und Anleger und die kantonalen Steuerbehörden eine grosse Herausforderung darstellt.

Falls die vorgeschlagene Reform nicht am 1. Januar 2021 in Kraft treten sollte, erachten wir eine Verlängerung der bestehenden Ausnahmegestimmungen für Too-big-to-fail-Instrumente um zehn Jahre als sachgerecht.

Wir befürworten die Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländischen Anleihen, ebenso den Verzicht auf Reformelemente bei der Gewinnsteuer.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli