

11.047

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes
über die Verrechnungssteuer
(Belegung des schweizerischen Kapitalmarktes)**

vom 24. August 2011

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. August 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die beantragte Änderung des Bundesgesetzes vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer (VStG; SR 642.21) beinhaltet den Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei Zinsen auf Obligationen und Geldmarktpapieren. Der Bundesrat will damit einen Beitrag zur Stärkung der Stabilität des Finanzsektors leisten, den Schweizer Kapitalmarkt beleben und den Sicherungszweck der Verrechnungssteuer stärken.

Ausgangslage

Der Bundesrat hat am 20. April 2011 die Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor, too big to fail, TBTF)¹ verabschiedet. Ziel jener Vorlage ist es, die von Grossbanken ausgehenden volkswirtschaftlichen Risiken zu limitieren. Zur Entwicklung eines funktionierenden Schweizer Kapitalmarkts und zur Förderung der Contingent Convertible Bonds (CoCos) in der Schweiz schlug der Bundesrat auch steuerliche Massnahmen vor. In einem ersten Schritt wurden am 20. April 2011 die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital sowie eine Befreiung von der Emissionsabgabe beim Wandel von CoCos in Eigenkapital vorgeschlagen.

Die vorliegend beantragte Änderung des VStG stellt nunmehr den zweiten Schritt dar. Sie soll es allen Unternehmen ermöglichen, ihre Obligationen und Geldmarktpapiere zu konkurrenzfähigen Bedingungen aus der Schweiz heraus zu emittieren, eingeschlossen die Ausgabe von CoCos durch Schweizer Banken.

Inhalt der Vorlage

Im Rahmen einer Änderung des VStG ist vorgesehen, bei der Verrechnungssteuer auf Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip überzugehen. Die Verrechnungssteuer hat weiterhin Sicherungscharakter und keine abgeltende Wirkung. Der Steuersatz bleibt unverändert bei 35 Prozent.

Die Vorlage geht über das Regulierungsziel der TBTF-Vorlage hinaus, indem sie zusätzlich mit der anvisierten Belebung des Schweizer Kapitalmarktes ein Standortziel und mit der Stärkung des Sicherungszwecks der Verrechnungssteuer ein Steuergerechtigkeitsziel verfolgt. Der Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip erlaubt es, alle drei Ziele zu erreichen.

- 1. Rechtssichere CoCo-Emissionen aus der Schweiz heraus (Regulierungsziel): Zusammen mit der in der TBTF-Vorlage vorgesehenen Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital ermöglicht der Übergang zum Zahlstellenprinzip den systemrelevanten Banken, im Inland begebene CoCos zu steuerlich wettbewerbsfähigen Bedingungen bei internationalen Investorinnen und Investoren zu platzieren. Die Emission von CoCos in der Schweiz – und die damit verbundene Unterstellung unter Schweizer Recht – erhöhen*

¹ BBl 2011 4717

die Rechtssicherheit, was im Falle einer drohenden Insolvenz entscheidend für das Funktionieren des vorgesehenen TBTF-Dispositivs sein kann.

2. *Belebung des Schweizer Kapitalmarktes (Standortziel):* Die Vorlage verbessert die steuerlichen Rahmenbedingungen jedoch nicht nur für die Ausgabe von CoCos, sondern darüber hinaus für die Emission aller Obligationen und Geldmarktpapiere. Im geltenden Schuldnerprinzip kennt die steuerabführende Schuldnerin den Gläubiger in der Regel nicht; die Erhebung der Steuer erfolgt daher unbesehen der Person des Gläubigers, selbst wenn es sich bei diesem um einen steuerbefreiten institutionellen Anleger handeln sollte. Demgegenüber ist der Zahlstelle (in der Regel einer Bank) die Identität des Gläubigers, d.h. des wirtschaftlich Berechtigten, bekannt. Deshalb kann im Zahlstellenprinzip die Erhebung der Verrechnungssteuer in Abhängigkeit von der Person des Gläubigers differenziert werden.

Konkret wird vorgeschlagen, die Verrechnungssteuer auf Obligationen- und Geldmarktpapierzinsen neu auf natürliche Personen mit Wohnsitz in der Schweiz zu begrenzen, da bei diesen die Sicherungsfunktion tatsächlich greifen muss. Bei inländischen juristischen Personen erfüllt demgegenüber die Buchführungspflicht eine Sicherungsfunktion, und bei institutionellen Investoren entfällt diese ganz, weil sie von der Einkommens- bzw. der Gewinnsteuer befreit sind. Namentlich durch die Befreiung internationaler Investorinnen und Investoren erhöhen sich die Platzierungschancen für inländische Anleihen erheblich. Es werden somit die Voraussetzungen geschaffen, dass inländische Obligationen und Geldmarktpapiere zu international wettbewerbsfähigen Bedingungen aus der Schweiz heraus begeben werden können. Dadurch kann sich der Schweizer Kapitalmarkt insgesamt beleben, wodurch er zusätzliche Wertschöpfung und Arbeitsplätze schafft.

3. *Stärkung des Sicherungszwecks der Verrechnungssteuer auf Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren (Steuergerechtigkeitsziel):* Da die konzernexterne Finanzierung mit Anleihen im geltenden Recht weitgehend über ausländische Konzerngesellschaften erfolgt, ist der Schuldner kein Inländer, sodass die Zinsen auf diesen Anleihen von der geltenden Verrechnungssteuer nicht erfasst werden. Bei solchen Obligationen besteht heute keine Sicherungsfunktion durch die Verrechnungssteuer. Mit der Änderung des VStG wird die Verrechnungssteuer gezielter auf die natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz und damit auf die Sicherstellung der schweizerischen Einkommens- und Vermögenssteuer ausgerichtet. Um dies zu erreichen, dehnt die Vorlage das Steuerobjekt der Verrechnungssteuer auf Zinsen ausländischer Obligationen und Geldmarktpapiere aus, welche inländische natürliche Personen bei inländischen Zahlstellen halten. Damit wird eine möglichst weit gehende Parallelität des Steuerobjektes der Verrechnungssteuer und der Einkommenssteuer angestrebt. Vorgesehen sind ausserdem Massnahmen, um Steuerumgehungen zu vermeiden.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6616
1 Grundzüge	6619
1.1 Ausgangslage	6619
1.1.1 Vernehmlassung zur TBTF-Problematik	6620
1.1.2 Ergebnis der Vernehmlassung	6620
1.1.3 Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; too big to fail, TBTF)	6620
1.2 Grundzüge der vorgeschlagenen Revision	6621
1.2.1 Ausgabe von CoCos in der Schweiz	6621
1.2.2 Ziele der Steuerpolitik	6622
1.2.3 Wechsel zum Zahlstellenprinzip	6625
1.2.4 Evaluierte alternative steuerliche Massnahmen	6626
1.2.4.1 Massnahmen beschränkt auf CoCos	6626
1.2.4.2 Allgemeine Massnahmen	6627
1.2.4.3 Beibehaltung des Schuldnerprinzips in der Verrechnungssteuer	6627
1.3 Verhältnis zum internationalen Recht	6628
1.4 Umsetzung	6628
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	6629
3 Auswirkungen	6639
3.1 Finanzielle Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden	6639
3.1.1 Auswirkungen bei ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren	6640
3.1.2 Auswirkungen bei inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren	6648
3.1.3 Zusammenfassung	6651
3.2 Personelle Auswirkungen	6654
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	6654
4 Verhältnis zur Legislaturplanung	6656
5 Rechtliche Aspekte	6656
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	6656
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	6657
Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (VStG) (Entwurf)	6659

Botschaft

1 Grundzüge

1.1 Ausgangslage

Schweizerische Unternehmen emittieren ihre Obligationen und Geldmarktpapiere in den meisten Fällen über eine ausländische Konzerngesellschaft. Der wichtigste Grund dafür sind die steuerlichen Rahmenbedingungen in der Schweiz, insbesondere hinsichtlich der Verrechnungssteuer. Diese wird auf sämtlichen Zinszahlungen von in der Schweiz emittierten Obligationen und Geldmarktpapieren erhoben, ungeachtet der Person des Zinsgläubigers. Dadurch sind diese Titel namentlich für in- und ausländische institutionelle Anleger unattraktiv.

Mit der Emission im Ausland wird die Verrechnungssteuer grundsätzlich vermieden. Den schweizerischen Unternehmen entstehen durch die Errichtung und Aufrechterhaltung der ausländischen Struktur indessen zusätzliche Kosten, und dem schweizerischen Fiskus entgehen die Steuereinnahmen aus der diesbezüglichen Wertschöpfung. Im Weiteren wird der mit der Verrechnungssteuer verfolgte Sicherungszweck weitgehend verfehlt, da inländischen natürlichen Personen auf solchen Titeln keine Verrechnungssteuer abgezogen wird.

Der Bundesrat hat den Handlungsbedarf bereits im Jahre 2008 anerkannt. Anlässlich der Ankündigung einer nächsten Reform der Unternehmensbesteuerung stellte er Massnahmen in Aussicht, die die steuerlichen Rahmenbedingungen für die Finanzierungstätigkeit von Schweizer Konzernen verbessern sollen. Das diesbezügliche Gesetzgebungsprojekt hat sich indessen verzögert; das Vernehmlassungsverfahren wurde noch nicht eröffnet.

Mit den vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen zur TBTF-Problematik hat die Thematik eine zusätzliche Dimension erhalten. Die unattraktiven steuerlichen Rahmenbedingungen für Obligationen und Geldmarktpapiere haben zur Folge, dass auch die Ausgabe von bedingten Pflichtwandelanleihen (Contingent Convertible Bonds, CoCos)² aus der Schweiz heraus nicht zu konkurrenzfähigen Bedingungen möglich wäre. Dies hätte negative Auswirkungen auf das mit der TBTF-Vorlage verfolgte Regulierungsziel.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat beschlossen, eine generelle Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für die Ausgabe von Obligationen und Geldmarktpapieren aus der Schweiz im Rahmen der TBTF-Problematik vorzuschlagen. Damit werden gleichzeitig wichtige Vorteile für den Werkplatz erreicht.

² Fremdkapital, das unter bestimmten Bedingungen (contingent) in Eigenkapital wandelbar (convertible) ist. Das Contingent Convertible Capital soll im Krisenfall die Kapitalposition einer Bank verbessern, indem in wirtschaftlich guten Zeiten durch Vorsorge der Zugriff auf zusätzliches und für Verluste haftendes Eigenkapital vorbereitet bzw. die Konditionen für eine Umwandlung von Fremdkapital vereinbart werden. Bei Erreichen zuvor festgelegter Bedingungen (Trigger) erfolgt eine obligatorische Umwandlung. Contingent Convertible Capital wird typischerweise in Form so genannter CoCo Bonds – kurz CoCos – ausgegeben.

1.1.1 Vernehmlassung zur TBTF-Problematik

Vom 22. Dezember 2010 bis zum 23. März 2011 wurde eine Vernehmlassung zur TBTF-Problematik durchgeführt, mit der Vorschläge zur Begrenzung volkswirtschaftlicher Risiken durch Grossbanken unterbreitet wurden. Diese Vorschläge beruhen auf dem Bericht der am 4. November 2009 eingesetzten Expertenkommission. Zur Entwicklung eines funktionierenden Schweizer Kapitalmarkts und zur Förderung der Ausgabe von CoCos in der Schweiz wurden zudem folgende steuerliche Massnahmen vorgeschlagen:

1. Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren;
2. Befreiung der Beteiligungsrechte von der Emissionsabgabe, sofern diese aus der Wandlung von CoCos stammen;
3. Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip für Zinsen auf Obligationen und Geldmarktpapieren bei der Verrechnungssteuer.

1.1.2 Ergebnis der Vernehmlassung

Die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital wurde mehrheitlich gutgeheissen. Zum Teil wurde gefordert, die für systemrelevante Banken vorgeschlagene Ausnahmeregelung bei der Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten auf alle Banken auszudehnen. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer forderten sogar die generelle Abschaffung der Emissionsabgabe. Der Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip für Zinsen auf Obligationen und Geldmarktpapieren bei der Verrechnungssteuer stiess bei zahlreichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern auf Vorbehalte. Diese waren zumeist nicht grundsätzlicher Natur, sondern konzentrierten sich insbesondere auf die vorgeschlagene Frist für die technische Umstellung, die vielfach als zu kurz erachtet wurde, und auf gewisse Detailregelungen. Namentlich wurde die vorgesehene Adressmethode kritisiert. Zudem wurde die getrennte Behandlung der Änderungen im Bereich der Verrechnungssteuer gefordert (vgl. Ergebnisbericht unter www.efd.admin.ch).

1.1.3 Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; too big to fail, TBTF)

Am 20. April 2011 hat der Bundesrat die Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; too big to fail, TBTF)³ verabschiedet.

Ziel der TBTF-Massnahmen ist es, die von Grossbanken ausgehenden volkswirtschaftlichen Risiken zu limitieren. Zu diesem Zweck werden folgende Massnahmen vorgeschlagen:

1. Stärkung der Eigenmittelbasis;
2. strengere Liquiditätsanforderungen;

³ BBl 2011 4717

3. eine bessere Risikodiversifikation, die Verflechtungen innerhalb des Bankensektors verringert;
4. organisatorische Massnahmen, die eine Weiterführung von systemrelevanten Funktionen (z.B. Zahlungsverkehr) bei drohender Insolvenz gewährleisten;
5. zwei steuerliche Massnahmen: die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren und die Befreiung der Beteiligungsrechte von der Emissionsabgabe, sofern diese aus der Wandlung von CoCos stammen.

Der Bundesrat beschloss am 20. April 2011, die Revision des VStG nach eingehender Prüfung der noch offenen Fragen bis spätestens September 2011 in einer separaten Botschaft vorzulegen.

1.2 Grundzüge der vorgeschlagenen Revision

1.2.1 Ausgabe von CoCos in der Schweiz

Zwischen der vorliegenden Revision des VStG⁴ und den in der Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; TBTF) vorgeschlagenen flankierenden steuerlichen Massnahmen besteht ein enger sachlicher Zusammenhang. Ergänzend zur Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital und zur Befreiung von der Emissionsabgabe bei der Wandlung von CoCos in Eigenkapital, soll bei der Verrechnungssteuer bezüglich Zinsen auf Obligationen und Geldmarktpapieren vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip gewechselt werden.⁵

Im Rahmen der besonderen Anforderungen für systemrelevante Banken stellen CoCos ein wesentliches Element zur Stärkung der Eigenmittel dar. Es wird zwischen zwei Arten von CoCos unterschieden. Auf der einen Seite dienen CoCos mit einer Wandlungsschwelle (Trigger) von 7 % der risikogewichteten Aktiven (RWA) als erweiterter Kapitalpuffer. Demgegenüber sollen CoCos mit einem Trigger von 5 % der RWA im Fall drohender Insolvenz die Kapitalreserve sicherstellen, die zur Finanzierung der Weiterführung systemrelevanter Funktionen und zur geordneten Abwicklung der Restbank benötigt wird. Diese sogenannte progressive Kapitalkomponente bewegt sich auf Basis der aktuellen Systemrelevanz der beiden Grossbanken UBS und CS in der Grössenordnung von je 24 Milliarden Franken.

Werden diese CoCos nicht unter schweizerischem Recht ausgegeben,⁶ sondern z.B. unter US-amerikanischem oder englischem Recht, können (Rechts-)Unsicherheiten entstehen, welche die Wirksamkeit des CoCo-Konzepts im Ernstfall in Frage stellen. Die zumeist amerikanischen oder englischen Gläubiger werden möglicherweise erfolgreich Verfahren anstrengen, um die Gültigkeit der Wandlung anzufechten oder die Ungleichbehandlung oder gar Diskriminierung ausländischer Gläubiger zu behaupten. Solche Verfahren werden unter Anwendung von US- oder englischem Recht nicht in der Schweiz, sondern – je nach dem vereinbarten Gerichtsstand – in

⁴ SR 642.21

⁵ Im Folgenden werden teilweise Textpassagen aus der TBTF-Botschaft wiederholt (insbesondere Ziff. 1.2.2, 1.2.4 und teilweise Ziff. 3). Dies ist notwendig, damit die vorliegende Botschaft als eigenständiges Werk verständlich ist.

⁶ Die Ausgabe ausserhalb der Schweiz schliesst die Unterstellung unter schweizerisches Recht nahezu sicher aus.

New York oder London stattfinden. Nicht nur weichen die dortigen Rechtssysteme, gerade auch was den Schutz der Gläubiger in Insolvenzsituationen betrifft, vom schweizerischen Recht zum Teil erheblich ab. Weit entscheidender kann in der Krisensituation der Zeitverlust sein, den die Einleitung eines Verfahrens mit sich bringt. Eine rasch sich verschlechternde Kapital- und Liquiditätssituation einer Bank kann einen Handlungszwang entstehen lassen, der Zuwarten nicht zulässt. Anfechtungsrisiken können auch bestehen, wenn ein CoCo in der Schweiz nach schweizerischem Recht ausgegeben wird. Die Wahrscheinlichkeit der Anfechtung dürfte allerdings weit geringer sein als im Fall einer Ausgabe unter ausländischem Recht. Sodann kommt ein Recht zur Anwendung, mit dem Behörden und Parteien vertraut sind.

Deshalb sollten solche CoCos in der Schweiz emittiert werden können. Allerdings würden die heutigen, suboptimalen steuerlichen Rahmenbedingungen dem entgegenstehen. Aus diesem Grund werden – ergänzend zur TBTF-Botschaft – die vorliegenden Massnahmen im Bereich des Verrechnungssteuerrechts vorgeschlagen.

Neben der Verringerung von Rechtsrisiken, die sich mit einer CoCo-Emission unter schweizerischem Recht in der Schweiz erzielen lässt, sprechen auch wirtschaftliche Gründe für eine Ausgabe in der Schweiz.

1.2.2 Ziele der Steuerpolitik

Im Vordergrund der TBTF-Problematik steht das Regulierungsziel, d.h. die Durchsetzung der Regulierungsanforderung, um systemische Risiken bei Banken zu vermeiden. Die TBTF-Vorlage umfasst auch steuerliche Elemente im Bereich der Stempelabgaben, welche die vorliegende Botschaft mit der Anpassung des Verrechnungssteuergesetzes komplettiert. Damit wird unter dem Regulierungsziel die Emission der CoCos aus der Schweiz heraus rechtssicher ermöglicht. Darüber hinaus verbessert die vorgeschlagene Anpassung des Verrechnungssteuergesetzes die Rahmenbedingungen für den Schweizer Kapitalmarkt und sie stärkt die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer. Die folgende Tabelle beschreibt die Ziele, welche im Hinblick auf die TBTF-Problematik verfolgt werden. Ausserdem werden die Voraussetzungen genannt, die eine maximale Zielerreichung ermöglichen.

Ziel	Zielumschreibung	Voraussetzungen für maximale Zielerreichung
1 Regulierungsziel	Durchsetzung der Regulierungsanforderung durch die FINMA zur Vermeidung systemischer Risiken	– Emission der CoCos in der Schweiz, um die Effektivität des Instrumentes im Krisenfall so gut wie möglich sicherzustellen.
2 Fiskalziel	Steuerertrag erhalten	– Kompensation der Mindereinnahmen, welche durch die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital im Rahmen der TBTF-Vorlage entstehen, durch die Ausweitung der Bemessungsgrundlage der Verrechnungssteuer.

Ziel	Zielumschreibung	Voraussetzungen für maximale Zielerreichung
3 Gerechtigkeitsziel	Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch Sicherungsmassnahmen gegen Steuerhinterziehung gewährleisten	– Wirksame Sicherungssteuer auf Einkommen aus beweglichem Vermögen für natürliche Personen (und Umgehungsstrukturen).
4 Standortziel	Günstige Rahmenbedingungen für den Finanzplatz	– Regulatorisch oder steuerlich bedingte Wettbewerbsnachteile für systemrelevante Schweizer Banken vermeiden. – Attraktive steuerliche Rahmenbedingungen für den Schweizer Bondmarkt schaffen.
5 Effizienzziel	Niedrige Vollzugskosten der Besteuerung	– Möglichst niedrige Entrichtungskosten für die steuerpflichtigen Personen. – Möglichst niedrige Erhebungskosten für den Fiskus. – Auf die Phase der CoCo-Emissionen abgestimmtes Inkrafttreten der steuerlichen Begleitmassnahmen.

Die einzelnen Ziele stehen zum Teil in Konflikt zueinander, sodass Güterabwägungen vorgenommen werden müssen.

Das geltende Recht verfehlt diese Ziele in verschiedener Hinsicht und weist namentlich drei gewichtige Nachteile auf:

- Es behindert die Entwicklung des Schweizer Bondmarktes.
- Es beeinträchtigt die Konzernfinanzierung in der Schweiz.
- Es kann nicht verhindern, dass die Verrechnungssteuer ihren Sicherungszweck nur teilweise erreicht.

Aufgrund der steuerlichen Rahmenbedingungen ist der Schweizer Kapitalmarkt für Obligationen und Geldmarktpapiere wenig attraktiv. Dies ist auf die folgenden steuerlichen Faktoren zurückzuführen:

- (1) Die Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren verteuert die Emission, d.h. die Primärmarkttransaktion.⁷
- (2) Die Verrechnungssteuer nach dem geltenden Schuldnerprinzip bewirkt, dass internationale Anlegerinnen und Anleger Obligationen und Geldmarktpapiere, die dieser Steuer unterliegen, in ihrem Portfolio gar nicht berücksichtigen, selbst wenn sie aufgrund eines Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (DBA) die Verrechnungssteuer zurückfordern können. Abschreckend sind hier nicht nur der Liquiditätsentzug und die entgangene Verzinsung bis zur Rückerstattung der Verrechnungssteuer, hinreichend ist oft allein schon der administrative Aufwand.

⁷ Da die TBTF-Vorlage u.a. die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren vorsieht, ist die diesbezügliche Verbesserung der Rahmenbedingungen bereits eingeleitet worden.

- (3) Die beiden vorgenannten Faktoren sind entscheidend. Darüber hinaus beeinträchtigt auch die Umsatzabgabe auf Obligationen den Schweizer Kapitalmarkt.⁸ Die Umsatzabgabe bewirkt, dass inländische Obligationen heute kaum gehandelt werden. Dadurch ist der Sekundärmarkt wenig liquid. Liquide Sekundärmärkte tragen jedoch zur Attraktivität der Primärkapitalmärkte bei.

Die Finanzierung der internationalen Wirtschaft erfolgt derzeit weitgehend ohne Belastung mit Quellensteuern. Die Schweizer Konzerne finanzieren ihre Auslandstätigkeiten deshalb heute weitgehend über Offshore-Länder. Die aktuellen steuerlichen Rahmenbedingungen bewirken, dass börsenkotierte Schweizer Konzerne in der Regel Fremdkapital mittels Emission von Obligationen im Ausland durch eine im Ausland ansässige Konzerngesellschaft beschaffen. Durch dieses Vorgehen können grundsätzlich die Verrechnungssteuer- und die Emissionsabgabepflicht vermieden werden. Um Strukturen zur Steuerumgehung zu verhindern, gelten solche Anleihen gemäss Praxis⁹ der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) indessen unter bestimmten Voraussetzungen als Schweizer Anleihen. In diesem Sinn ist die Emissionsabgabe geschuldet, und die Zinsen unterliegen der Verrechnungssteuer, wenn:

- die inländische Muttergesellschaft der ausländischen Emittentin die Anleihe garantiert und zudem die durch die Obligation aufgenommenen Fremdmittel in die Schweiz fliessen, oder
- die inländische Muttergesellschaft ein sogenanntes «Keep-well-Agreement» für die Emittentin der Anleihe abgegeben hat und längerfristig (d.h. länger als ein Jahr) mehr als 10 % der extern beschafften Mittel in die Schweiz fliessen. Verwendet die inländische Muttergesellschaft die mit eigener Garantie im Ausland erworbenen Mittel selber, z.B. für den Erwerb einer Beteiligung an einer ausländischen Gesellschaft, so stellt auch dies einen Mittelfluss in die Schweizer Gesellschaft und eine Verwendung in dieser dar. Kurzfristige Mittelflüsse (d.h. weniger als ein Jahr) in die Schweiz von bis zu 30 % werden gemäss Praxis der ESTV grundsätzlich toleriert.

Der Umstand, dass die Befreiung von der Verrechnungssteuer an die Auflage gebunden ist, die aufgenommenen Mittel nicht in der Schweiz zu verwenden, schränkt die konzernexterne Finanzierung ein. Die konzerninterne Finanzierung ist von der Emissionsabgabe und der Verrechnungssteuer befreit, sofern ein schweizerischer Konzern nicht für eine Anleihe garantiert, die von einer ausländischen Konzerngesellschaft ausgegeben worden ist (Art. 14a der Verrechnungssteuerverordnung vom 19. Dezember 1966, VStV; SR 642.211). Durch diese Einschränkung wird verhindert, dass verrechnungssteuerpflichtige mit verrechnungssteuerfreien konzerninternen Zinszahlungen vermischt werden.

Aufgrund der steuerlichen Regelungen findet das Emissionsgeschäft mit Anleihen also weitgehend im Ausland statt. Inländische Emissionen werden in erster Linie

⁸ Geldmarktpapiere sind von der Umsatzabgabe ausgenommen (Art. 14 Bst. g des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben, StG; SR 641.10). Ebenfalls ausgenommen sind die Vermittlung oder der Kauf und Verkauf von ausländischen Obligationen, soweit der Käufer oder der Verkäufer eine ausländische Vertragspartei ist (Art. 14 Bst. h StG).

⁹ Vgl. Zirkular Nr. 6746 der Schweizerischen Bankiervereinigung betreffend Anleihen ausländischer Tochtergesellschaften mit Garantie der schweizerischen Muttergesellschaft vom 29. Juni 1993.

von der öffentlichen Hand und einigen Unternehmen getätigt, die die aufgenommenen Mittel zwingend im Inland verwenden wollen. Die Einschränkung bei der konzerninternen Finanzierung verhindert in der Regel, dass das Cash Pooling schweizerischer Konzerne, d.h. der konzerninterne Liquiditätsausgleich durch ein zentrales Finanzmanagement, in der Schweiz zentralisiert werden kann.

Während die Verrechnungssteuer ihre Sicherungsfunktion bei Zinsen auf inländischen Bankguthaben und inländischen Dividenden wirksam erfüllt, greift sie kaum bei Zinsen auf Obligationen und Geldmarktpapieren, die von Schweizer Konzernen ausgegeben werden. Da die konzernexterne Finanzierung mit Anleihen weitgehend über ausländische Konzerngesellschaften erfolgt, ist der Schuldner kein Inländer, sodass die Zinsen auf diesen Anleihen von der geltenden Verrechnungssteuer nicht erfasst werden. Bei solchen Obligationen besteht heute keine Sicherungsfunktion durch die Verrechnungssteuer. Dadurch gehen Bund und Kantone zweifellos Steuereinnahmen verloren.

Das Regulierungsziel spricht dafür, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die inländischen systemrelevanten Banken CoCos ohne Wettbewerbsnachteil aus der Schweiz heraus emittieren können. Dabei können die steuerlichen Massnahmen eng gefasst werden, sodass sie sich auf die CoCos beschränken, oder aber breiter ausgestaltet werden. Im zweiten Fall betreffen sie die Obligationen und Geldmarktpapiere oder sogar das gesamte bewegliche Vermögen und tragen zur Lösung der geschilderten Probleme des geltenden Steuerrechts bei.

1.2.3 Wechsel zum Zahlstellenprinzip

In dieser Botschaft wird die dritte in der TBTF-Vernehmlassungsvorlage enthaltene steuerliche Massnahme beantragt, nämlich der Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer auf Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren. Diese Massnahme ergänzt die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Obligationen und Geldmarktpapieren und die Befreiung der Beteiligungsrechte von der Emissionsabgabe, sofern diese aus der Wandlung von CoCos stammen¹⁰, welche beide in der TBTF-Botschaft vorgeschlagen werden.

Diese drei steuerlichen Massnahmen bilden ein kohärentes Gesamtpaket. Es enthält mit dem Übergang zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer für Obligationen- und Geldmarktzinsen und der Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital zwei Massnahmen, welche die steuerlichen Rahmenbedingungen nicht nur für die CoCos, sondern für den ganzen inländischen Bondmarkt verbessern. Demgegenüber beschränkt sich die Freistellung von der Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten auf jene, die aus der Wandlung der CoCos hervorgehen. Für die steuerliche Behandlung ist dabei unerheblich, ob der gewandelte CoCo aus der Schweiz oder aus dem Ausland gegeben worden ist.

Der geltenden Verrechnungssteuer liegt das Schuldnerprinzip zugrunde, wonach der Schuldner der steuerbaren Leistung Steuersubjekt ist. Der steuerabführende Schuldner kennt den Gläubiger in der Regel nicht. Beim Zahlstellenprinzip sind dagegen jene Institutionen steuerpflichtig, welche die steuerbare Leistung an den Gläubiger tatsächlich erbringen. Steuerpflichtig ist dann nicht der Obligationenschuldner,

¹⁰ Siehe BBl 2011 4717.

sondern die Bank (Zahlstelle), welche die Auszahlung der Zinsen auf Anweisung der Schuldner vornimmt. Ihr ist die Identität des Gläubigers, d.h. des wirtschaftlich Berechtigten, bekannt. Dieser Umstand ermöglicht es, die Zahlstellensteuer differenziert zu erheben, d.h. nur bei denjenigen Personen, bei denen die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer notwendig ist. Konkret wird somit vorgeschlagen, den Übergang zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer auf Obligationen- und Geldmarktpapierzinsen auf natürliche Personen mit Domizil im Inland zu begrenzen. Bei juristischen Personen erfüllt die Buchführungspflicht eine Sicherungsfunktion, bei institutionellen Investoren entfällt diese ganz, weil sie von der Einkommens- bzw. der Gewinnsteuer befreit sind.

Bei Zahlungsempfängerinnen und -empfängern aus dem Ausland soll auf den Erträgen von inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren die Verrechnungssteuer nach dem Zahlstellenprinzip im Grundsatz dann erhoben werden, wenn keine sogenannte Domizilerklärung vorliegt, welche glaubhaft macht, dass es sich bei der wirtschaftlich berechtigten Person nicht um eine in der Schweiz ansässige natürliche Person handelt. Damit werden Vermeidungsstrukturen von natürlichen Personen mit Wohnsitz Schweiz eingeschränkt.

In Abwägung der Vor- und Nachteile erweist sich das hier vorgestellte Massnahmenpaket als die beste Lösung aus einer Liste verschiedener evaluierter Varianten. Damit diese Beurteilung transparent wird, werden nachfolgend einige Alternativen zur vorgeschlagenen Lösung kommentiert.

1.2.4 Evaluierte alternative steuerliche Massnahmen

1.2.4.1 Massnahmen beschränkt auf CoCos

Zusätzlich zu den steuerlichen Massnahmen, die in der TBTF-Vorlage vorgeschlagen worden sind, würde eine Anpassung des Verrechnungssteuergesetzes, welche sich auf CoCos beschränken würde, eine Befreiung der Zinsen auf CoCos von der Verrechnungssteuer umfassen. Alternativ wäre auch ein Übergang zum Zahlstellenprinzip in der Verrechnungssteuer für Zinsen auf CoCos denkbar.

Würden die Massnahmen auf CoCos beschränkt, so fielen die direkten finanziellen Auswirkungen auf Bund sowie Kantone und Gemeinden in Form von Mindereinnahmen geringfügig aus. Sie beschränken sich im Wesentlichen auf den Wegfall der Emissionsabgabe auf abgabepflichtigen Fremdkapitalformen, die durch steuerbefreite CoCos abgelöst werden. Die Emission der CoCos aus der Schweiz heraus kann zu wettbewerbsfähigen Bedingungen erfolgen. Für die übrigen Bonds bleibt der Schweizer Kapitalmarkt hingegen unattraktiv. Aufgrund des beschränkten Kapitalmarktvolumens dürfte die bevorzugte steuerliche Behandlung der CoCos Verdrängungseffekte (Crowding-out) zulasten der anderen Emittenten im Inland erzeugen. Dies würde bedeuten, dass sich die Finanzierungskosten der Nicht-CoCo-Emittenten im Inland erhöhen würden. Betroffen davon wären namentlich Bund, Kantone und Gemeinden, deren Ausgaben in Form eines höheren Zinsaufwandes steigen würden.

Falls die Zinsen von CoCos von der Verrechnungssteuer befreit würden, entstünde im Sicherungssystem eine Lücke. Unter dem Aspekt des Sicherungszweckes würde diese Lösung daher einen Rückschritt darstellen. Bei einem auf die CoCo-Zinsen beschränkten Übergang zum Zahlstellenprinzip bliebe der Sicherungszweck zwar

erhalten, die Beschränkung des Systemwechsels auf CoCos erscheint jedoch im Hinblick auf die den Zahlstellen daraus entstehenden Umstellungsfixkosten als nicht verhältnismässig.

Obwohl die Beschränkung der Massnahmen auf CoCos in Bezug auf das Regulierungsziel effektiv ist, erweist sie sich insgesamt als nicht zielführend.

1.2.4.2 Allgemeine Massnahmen

Die Massnahmen, die sich auf die CoCos beschränken, stecken das Feld enger ab als das Paket aus der TBTF-Vorlage und dieser Botschaft. Es ist aber auch möglich, Massnahmen vorzusehen, die allgemeiner sind. Denkbar wäre es, bei der Verrechnungssteuer generell zum Zahlstellenprinzip überzugehen und auch die Emissionsabgabe auf Eigenkapital sowie die Umsatzabgabe auf Obligationen abzuschaffen.

Zu den jährlichen Mindereinnahmen von netto 220 Millionen Franken aus der bereits in der TBTF-Vorlage zur Abschaffung vorgeschlagenen Emissionsabgabe auf Fremdkapital würden sich die jährlichen Mindereinnahmen aus der Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital in Höhe von 240 Millionen Franken gesellen. Wenn ergänzend auch die Umsatzabgabe auf inländischen Bonds gestrichen würde, kämen noch jährliche Mindereinnahmen in Höhe von knapp 70 Millionen Franken hinzu.

Dieses Paket würde grundsätzlich zum Regulierungsziel führen und den Schweizer Kapitalmarkt zweifellos beleben. Infolgedessen fliessen Bund, Kantone und Gemeinden zusätzliche Gewinn- und Einkommenssteuereinnahmen zu, die einen Teil der Mindereinnahmen des Bundes kompensieren würden.

Die Verrechnungssteuer würde dem Wohnsitzlandprinzip der Einkommenssteuer vollumfänglich folgen, was unter dem Sicherungszweck einen Fortschritt darstellen würde. Ein Vorbehalt ist jedoch anzubringen, weil die umfassende Umstellung auf das Zahlstellenprinzip komplexer ist als jene in der vorgeschlagenen Lösung, bei der sich die Umstellung auf die Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren beschränkt. Die Umsetzung bei den Zahlstellen dürfte daher mehr Zeit beanspruchen. Infolgedessen wäre diese Variante zu einem späteren Zeitpunkt operativ als die vorgeschlagene Lösung. Ausserdem fielen die jährlichen Mindereinnahmen aus den Massnahmen bei der Stempelabgabe mit rund 530 Millionen Franken deutlich höher aus als in der TBTF-Vorlage, wo sie jährlich 220 Millionen Franken betragen.

1.2.4.3 Beibehaltung des Schuldnerprinzips in der Verrechnungssteuer

Eine weitere Möglichkeit wäre, auch bei den Zinsen auf Obligationen und Geldmarktpapieren am Schuldnerprinzip festzuhalten. Damit würde eine Ausnahmeregelung bei der Verrechnungssteuer für Zinsen auf Obligationen und Geldmarktpapieren vorgesehen, die an institutionelle Anleger ausgerichtet werden.

Eine solche Lösung für die Fremdfinanzierung von Unternehmen beruht auf einer Freistellung der Zinsleistung an bestimmte Gläubigerkategorien. Dafür ist eine Änderung des VStG erforderlich. In diesem Konzept obliegt der Nachweis, dass der Gläubiger der Obligation als Leistungsbegünstigter ein institutioneller Anleger ist,

dem der Verrechnungssteuerpflicht unterstehenden Zinsschuldner. Der Nachweis, dass eine im Gesetz umschriebene institutionelle Anlegerin Eigentümerin und künftige Leistungsempfängerin ist, muss bereits bei der Zeichnung der Anleihe vorliegen und darf sich während der Dauer der Anleihe nicht verändern. Dieses System hat den Nachteil, dass ein Handel mit der Obligation nicht zulässig sein darf.

Eine solche Ausnahmelösung in der Verrechnungssteuer würde möglicherweise zum Regulierungsziel führen: Die Rahmenbedingungen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Kapitalmarktes würden verbessert; es handelte sich jedoch um eine Flickwerk-Lösung, und es bestünde das Risiko, dass der mit der Registrierung verbundene Aufwand einen Teil der internationalen Investoren abschrecken würde. Beim Sicherungszweck ergäbe sich keine Änderung gegenüber dem Status quo.

1.3 Verhältnis zum internationalen Recht

Die vorgeschlagene Änderung im Bereich der Erträge aus Obligationen und Geldmarktpapieren beeinflusst die Anwendung des Abkommens vom 26. Oktober 2004 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über Regelungen, die den in der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen festgelegten Regelungen gleichwertig sind (Zinsbesteuerungsabkommen, ZBstA; SR 0.641.926.81). Aufgrund des neu vorgesehenen Verzichts der Schweiz, Zinsen, die an in der EU ansässige natürliche Personen fließen, mit der Verrechnungssteuer zu belasten, greift Artikel 1 Ziffer 3 Absatz 2 ZBstA. Danach unterstehen die von der Verrechnungssteuer befreiten Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren von schweizerischen Schuldner neu dem Zinsbesteuerungsabkommen. Diesbezüglich gelten die bekannten Regeln, wonach der EU-Steuerrückbehalt (35 % seit dem 1.7.2011) erhoben wird, sofern die wirtschaftlich berechnete natürliche Person keine Meldung an die für sie zuständige Steuerbehörde in ihrem Ansässigkeitsstaat beantragt hat (vgl. dazu auch die Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 1 E-VStG).

1.4 Umsetzung

Die Umstellung vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer auf Obligationen- und Geldmarktpapierzinsen wird auf Stufe Verordnung (VStV) und Kreisschreiben konkretisiert werden müssen (vgl. Bemerkungen zu Art. 11 E-VStG).

Art. 4 Abs. 1 Bst. a und a^{bis} sowie Abs. 1^{bis} E-VStG

Zahlstellenprinzip

Die Verrechnungssteuer auf den Erträgen von Obligationen und Geldmarktpapieren soll neu durch eine inländische Zahlstelle (statt wie bisher vom Schuldner) erhoben werden, wenn:

- die wirtschaftlich berechtigte Person eine im Inland ansässige natürliche Person ist (Art. 4 Abs. 1 Bst. a E-VStG); oder
- eine Zinszahlung aus einer im Inland ausgegebenen Obligation an eine im Ausland ansässige Person erfolgt (Art. 4 Abs. 1 Bst. a^{bis} E-VStG) und die Möglichkeit besteht, dass eine im Inland ansässige natürliche Person die wirtschaftlich Berechtigte ist. Die Ausgabe einer Obligation durch eine ausländische Konzerngesellschaft, für welche die inländische Muttergesellschaft garantiert, wird der Ausgabe in der Schweiz gleichgestellt.

Diese Vorschläge ändern nichts am Sicherungszweck der Verrechnungssteuer. Die Vorlage verleiht der Steuererhebung keinen Abgeltungscharakter. Die Pflicht zur Erhebung der Verrechnungssteuer auf Erträgen von Obligationen und Geldmarktpapieren wird aber nicht mehr dem Leistungsschuldner (Emittent der Obligationen-anleihe) obliegen, sondern neu einer inländischen Zahlstelle (in der Regel einer Bank). Das Zahlstellenprinzip ist der Schweizer Rechtsordnung nicht unbekannt, da es bereits nach Artikel 6 ZBstA definiert und angewendet wird. Auch die im Oktober 2010 beschlossene Aufnahme von Verhandlungen mit Deutschland und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland im Hinblick auf die Einführung einer Abgeltungssteuer auf den Kapitalerträgen beruht auf dem Grundsatz der Errichtung einer Zahlstelle.

Gegenstand der Verrechnungssteuer

Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a VStG des geltenden Rechts sind nur die Erträge von inländischen Obligationen verrechnungssteuerpflichtig. Mit der Änderung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a E-VStG wird das Steuerobjekt auf die Erträge von ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren ausgedehnt, wenn die wirtschaftlich berechtigte Person eine in der Schweiz ansässige natürliche Person ist.

Angestrebt wird in erster Linie eine Stärkung des Sicherungszwecks der Verrechnungssteuer, indem nun das Verrechnungssteuerobjekt mit Artikel 20 Absatz 1 Buchstaben a und b des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) übereinstimmt, der die Besteuerung aller Zinsen aus Obligationen sowie der Einkünfte aus der Veräusserung oder Rückzahlung von Obligationen mit überwiegender Einmalverzinsung als Erträge aus beweglichem Vermögen vorsieht.

Zum andern geht es darum, die Möglichkeit einzuschränken, Depots und Guthaben, auf welche die Erträge inländischer Obligationen eingezahlt werden, zwecks Vermeidung der Verrechnungssteuer in das Ausland zu überweisen. Deshalb sieht Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} E-VStG vor, die Besteuerung der Erträge von inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren im Grundsatz auch dann vorzu-

sehen, wenn die Zahlung an eine im Ausland ansässige Person erfolgt (z.B. an eine ausländische Bank). Dieser Grundsatz wird durch Artikel 11 E-VStG wesentlich eingeschränkt (s. Erläuterungen zu Art. 11 E-VStG).

Der Emission inländischer Obligationen gleichgesetzt wird die Emission durch eine ausländische Gesellschaft, die einem Schweizer Konzern gehört, wenn sie durch die Schweizer Muttergesellschaft garantiert wird. Der Grund dafür ist, dass eine solche garantierte Anleihe wirtschaftlich einer Anleihe gleichkommt, welche die Muttergesellschaft begibt.¹¹

Einschränkung auf inländische Leistungsempfänger

Im geltenden Recht unterstehen die Erträge von inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren ohne Rücksicht auf die Person des Gläubigers der Verrechnungssteuerpflicht (Art. 14 Abs. 1 VStG). Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und a^{bis} E-VStG soll auf diesen Erträgen nur noch dann die Verrechnungssteuer erhoben werden, wenn die wirtschaftlich berechnete Person eine in der *Schweiz ansässige natürliche Person* ist, da bei diesen Personen der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer seine Wirkung entfalten muss.

Der Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip führt bei der Verrechnungssteuer einen neuen Begriff ein: die *wirtschaftlich berechnete Person*. Das Konzept allerdings ist nicht neu, denn in der Weileitung der ESTV vom 1. Januar 2011 zur EU-Zinsbesteuerung (Steuerrückbehalt und freiwillige Meldung) ist der Begriff wirtschaftlich berechnete Person bereits enthalten. Der Begriff umfasst die Endempfängerin oder den Endempfänger der Leistung, das heisst jede Person, welcher der steuerbare Ertrag wirtschaftlich zuzuweisen ist. Bei natürlichen Personen überschneiden sich in der Regel die beiden Begriffe «wirtschaftlich berechnete Person» im Sinne der Gesetzgebung über die Geldwäscherei und der EU-Zinsbesteuerung auf der einen und «nutzungsberechnete Person» nach dem Verrechnungssteuergesetz auf der anderen Seite. Im Zweifelsfall muss die Zahlstelle Abklärungen treffen, um festzustellen, wer die wirtschaftlich berechnete Person ist. Lässt sich diese Frage nicht beantworten oder können gar keine Abklärungen getroffen werden, so muss die Zahlstelle davon ausgehen, dass es sich bei der wirtschaftlich berechneten Person um eine in der Schweiz ansässige natürliche Person handelt und dass daher grundsätzlich die Verrechnungssteuer zu erheben ist.

Bei den *juristischen Personen* erfüllt bereits die Pflicht zur Führung einer ordnungsgemässen Buchhaltung den Sicherungszweck weitgehend. Die *institutionellen Anleger* sind von der Einkommens- und Gewinnsteuerpflicht befreit (Art. 56 Bst. e DBG und Art. 23 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, StHG; SR 642.14), sodass der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer in diesen Fällen hinfällig ist.

Die im *Ausland ansässigen natürlichen Personen* und die *juristischen Personen mit statutarischem Sitz im Ausland* sind grundsätzlich in der Schweiz nicht steuerpflichtig (vorbehaltlich einer wirtschaftlichen Zugehörigkeit). Gemäss den laut Doppelbesteuerungsabkommen anwendbaren Regeln obliegt es grundsätzlich dem Ansässigkeitsstaat des Empfängers, die durch eine im anderen Vertragsstaat ansässige Gesellschaft zu bezahlenden Zinsen zu besteuern (Art. 11 Abs. 1 des OECD-Mus-

¹¹ Die heutige Regelung in Art. 14a Abs. 3 VStV betreffend die interne Konzernfinanzierung wäre bei Inkrafttreten dieser Änderung aufzuheben.

terabkommens auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen [OECD-Musterabkommen]). Eine Ausnahme bleibt jedoch insofern bestehen, als der Quellenstaat der Zinsen ein beschränktes Besteuerungsrecht behält, das 10 Prozent des Bruttobetragts nicht übersteigen darf, wenn der Nutzungsberechtigte eine im anderen Vertragsstaat ansässige Person ist (Art. 11 Abs. 2 OECD-Musterabkommen). Die von der Schweiz abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen sehen indessen regelmässig eine ausschliessliche Besteuerung im Wohnsitzstaat des Empfängers vor.¹²

Auch das Zinsbesteuerungsabkommen sieht grundsätzlich einen Abzug an der Quelle bei denjenigen Zinsen vor, die von einer inländischen Zahlstelle an natürliche Personen entrichtet werden, welche in der Europäischen Union ansässig sind (bzw. die Möglichkeit, diesen Abzug mit Hilfe einer freiwilligen Deklaration zu vermeiden). Der Abzug an der Quelle ersetzt somit die Erhebung der Verrechnungssteuer bei dieser Kategorie von Personen. Dies bedeutet, dass künftig auch Zinsen auf Obligationen und Geldmarktpapieren aus Schweizer Quellen der EU-Zinsbesteuerung unterliegen.

Der neue Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a E-VStG grenzt somit den Geltungsbereich und die Steuererhebung auf die in der Schweiz ansässigen natürlichen Personen ein. Die Steuer wird zurückerstattet, wenn die Einkünfte in der Steuererklärung ordentlich deklariert werden.

Ein *weiteres Ziel* der Änderungsvorschläge ist es, Massnahmen zu verhindern, die der *Umgehung der Steuer* dienen könnten. Insbesondere die Errichtung eines Offshore-Vehikels zwischen der inländischen Zahlstelle und der in der Schweiz ansässigen natürlichen Person oder die Zwischenschaltung einer in einem ausländischen Staat ansässigen Zahlstelle könnte diese Absicht jedoch unterlaufen. Solchen Steuerumgehungen soll mit zwei Mitteln begegnet werden:

- Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a E-VStG findet auch dann Anwendung, wenn die Zahlung zwar nicht direkt an eine natürliche Person mit Wohnsitz in der Schweiz erfolgt, wenn jedoch erwiesenermassen eine solche Person «wirtschaftlich Berechtigte» ist.
- Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} E-VStG führt im Grundsatz zur Steuererhebung, wenn die Zahlung an eine Person im Ausland erfolgt. In diesen Fällen ist die Steuer definitiv; eine Rückerstattung ist ausgeschlossen (vgl. Bemerkungen zu Art. 11 E-VStG). Es ist jedoch die Möglichkeit vorgesehen, die Verrechnungssteuer nicht zu erheben, sofern die inländische Zahlstelle mit einer Domizilerklärung glaubhaft machen kann, dass der wirtschaftlich Berechtigte der Erträge im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} E-VStG nicht eine in der Schweiz ansässige natürliche Person ist.
- Die Erhebung der Steuer gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} E-VStG ist auf inländische Obligationen und Geldmarktpapiere beschränkt. Grund dafür ist, dass bei Zinszahlungen von ausländischen Schuldner in aller Regel keine inländische Zahlstelle involviert ist. Leitet ein ausländischer Schuldner seine Zinszahlungen sowohl über eine inländische als auch über eine ausländische Zahlstelle an die Begünstigten weiter, so kann dies zu unterschiedlichen Steuerfolgen bei ein und demselben Begünstigten führen. Daraus kann den inländischen Zahlstellen gegenüber ausländischen Zahl-

¹² Vgl. dazu www.estv.admin.ch/intsteuerrecht/themen/00170/00789/index.html?lang=de

stellen ein Wettbewerbsnachteil entstehen, indem die Begünstigten ihre Zahlstellen aus Gründen der Steueroptimierung an andere Standorte verlegen könnten. Als Folge davon wird der Sicherungszweck in diesen Fällen nur beschränkt erreicht.

Das Verhältnis zwischen Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und abis E-VStG präsentiert sich somit wie folgt:

- Erfolgt die Zahlung an eine Person im Ausland und steht fest, dass die wirtschaftlich berechnete Person eine inländische natürliche Person ist, so erfolgt die Besteuerung nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a E-VStG. Diese Konstellation wird in erster Linie dann auftreten, wenn sich das Depot der Kundin oder des Kunden bei der Schweizer Zahlstelle befindet. Diese ist verpflichtet, ihre Kundinnen und Kunden zu kennen und weiss somit, ob die wirtschaftlich berechnete Person eine natürliche Person mit Wohnsitz Schweiz ist.
- Besteht Ungewissheit darüber, ob die wirtschaftlich berechnete Person eine inländische natürliche Person ist, so findet Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe abis E-VStG Anwendung. Ein solcher Fall liegt typischerweise dann vor, wenn sich das Depot des Kunden nicht bei der Schweizer Zahlstelle befindet und diese die Zahlung an eine ausländische Bank leistet. In diesen Fällen kennt die Schweizer Zahlstelle in aller Regel die Identität des wirtschaftlich Berechneten nicht. Stellt die ausländische Bank keine Domizilerklärung aus, so besteht die Möglichkeit, dass eine natürliche Person mit Wohnsitz Schweiz die wirtschaftlich Berechnete ist. Somit ist die Verrechnungssteuer gestützt auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe abis E-VStG zu erheben.

Exkurs: Kollektive Kapitalanlagen

Nachstehend werden die Auswirkungen der vorgeschlagenen Revision auf kollektive Kapitalanlagen dargestellt:

Geltendes Recht

Im geltenden Schuldnerprinzip wird bei Zinsen auf inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren die Verrechnungssteuer ungeachtet der Person des Gläubigers erhoben, d.h. auch dann, wenn es sich beim Gläubiger um eine in- oder ausländische kollektive Kapitalanlage handelt.

Inländische kollektive Kapitalanlagen sind zur vollumfänglichen Rückerstattung der Verrechnungssteuer berechnete (Art. 26 VStG). Die Ausrichtung bzw. Thesaurierung von Erträgen der inländischen kollektiven Kapitalanlage an ihre Anlegerinnen und Anleger untersteht sodann ihrerseits der Verrechnungssteuer (Art. 4 Abs. 1 Bst. c VStG).

Für inländische kollektive Kapitalanlagen besteht ein eigenes Domizilerklärungsverfahren (Affidavit) nach Artikel 34 VStV: Macht der Steuerpflichtige glaubhaft, dass der steuerbare Ertrag von Anteilen an einer kollektiven Kapitalanlage voraussichtlich dauernd zu mindestens 80 Prozent ausländischen Quellen entstammen wird, so kann ihn die ESTV auf sein Gesuch hin ermächtigen, die Steuer insoweit nicht zu entrichten, als der Ertrag gegen Domizilerklärung (Affidavit) zugunsten eines Ausländers ausbezahlt, überwiesen oder gutgeschrieben wird.

Bei kollektiven Kapitalanlagen mit Sitz im Ausland richtet sich die Rückerstattungsberechtigung nach den von der Schweiz abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen. In den meisten Fällen ist eine Rückerstattung der Verrechnungssteuer nicht möglich. Personen mit Wohnsitz im In- und Ausland sind daher in Bezug auf die Verrechnungssteuer im Regelfall schlechter gestellt, wenn sie schweizerische Obligationen über eine ausländische kollektive Kapitalanlage halten, als wenn sie diese Titel direkt in ihrem Depot halten, da sie im zweiten Fall gestützt auf das Doppelbesteuerungsabkommen zu einer vollständigen oder zumindest teilweisen Rückerstattung berechtigt sind. Als Folge davon sind schweizerische Obligationen für ausländische kollektive Kapitalanlagen in der Regel nicht attraktiv.

Gesetzesvorschlag

Gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a E-VStG sind die Erträge der von einem Inländer oder von einem Ausländer ausgegebenen Obligationen durch die Zahlstelle um die Verrechnungssteuer zu kürzen, wenn diese einer im Inland ansässigen natürlichen Person als wirtschaftlich Berechtigten zufließen.

Ist eine *inländische kollektive Kapitalanlage* gemäss Kollektivanlagengesetz vom 23. Juni 2006 (SR 951.31) Empfängerin der Leistung, so kann die inländische Zahlstelle die Erträge ungekürzt an ihre Anlegerinnen und Anleger weiterleiten, weil mit Bezug auf die Sicherung des Steuersubstrates für natürliche Personen festgehalten werden kann, dass die inländische kollektive Kapitalanlage gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c VStG verpflichtet ist, sowohl die ausgeschütteten wie auch die thesaurierten Erträge getreu dem Schuldnerprinzip um die Verrechnungssteuer zu kürzen.

Auf Verordnungsstufe erwägt der Bundesrat – nach Konsultation der involvierten Vertreterinnen und Vertreter der Finanzdienstleistungsbranche, gegebenenfalls das in Artikel 34 Absatz 1 VStV geregelte Affidavit-Verfahren für kollektive Kapitalanlagen auszuweiten. Dabei soll bei reinen Obligationen oder Geldmarkt-Fonds, d.h. Fonds, bei denen z.B. dauerhaft 90 Prozent des steuerbaren Ertrages durch Obligationen und Geldmarktpapiere generiert werden, das bisherige Erfordernis für das Affidavit-Verfahren, wonach mindestens 80 Prozent des steuerbaren Ertrages aus ausländischen Quellen zu stammen hat, fallengelassen werden. Neu wäre es für die Anwendung des Affidavit-Verfahrens bei reinen inländischen Obligationen oder Geldmarkt-Fonds ausreichend, wenn der Ertrag zugunsten einer ausländischen Person ausbezahlt, überwiesen oder gutgeschrieben würde. Handelt es sich bei dieser um eine natürliche Person, die in einem EU-Land ansässig ist, so unterständen die von der Verrechnungssteuer befreiten Erträge aus Obligationen- und Geldmarktpapier-Fonds jedoch neu dem Zinsbesteuerungsabkommen. Für andere Fonds, namentlich für Portfolio-Fonds, würde sich nichts ändern.

Auf diesem Weg könnte für inländische reine Obligationen- und Geldmarktpapierfonds eine Gleichbehandlung zwischen direkter und indirekter Anlage via kollektive Kapitalanlage erreicht werden. Hingegen resultiert keine Gleichbehandlung zwischen direkter und indirekter Anlage, soweit Obligationen- und Geldmarktpapiere im Rahmen von Portfolio-Fonds gehalten werden. Solche Fonds investieren ausser in Obligation- und Geldmarktanlagen auch substanzuell in Aktien. Für Aktienerträge gilt jedoch nach wie vor das Schuldnerprinzip. Portfolio-Fonds würden daher für das ausgeweitete Affidavit-Verfahren nicht qualifizieren.

Ausländische kollektive Kapitalanlagen unterliegen nicht der Verrechnungssteuerpflicht. Damit die Sicherung des Steuersubstrates gewährleistet ist, sind inländische Zahlstellen bei der Weiterleitung von inländischen Erträgen an ausländische kollektive Kapitalanlagen verpflichtet, diese um die Verrechnungssteuer zu kürzen. Da im Normalfall nicht ausgeschlossen werden kann, dass inländische natürliche Personen Anteile einer ausländischen kollektiven Kapitalanlage innehaben, dürfen für diese Anlageformen auch keine Domizilerklärungen gemäss Artikel 11 Absatz 2 E-VStG ausgestellt werden. Dies führt dazu, dass direkte und indirekte Investitionen via ausländische kollektive Kapitalanlagen in Forderungspapiere aufgrund des Zielkonfliktes zwischen der Belegung des Kapitalmarktes Schweiz und dem Sicherungszweck der Verrechnungssteuer steuerlich weiterhin ungleich behandelt werden. Dieses Problem liesse sich nur dann nachhaltig lösen, wenn das Zahlstellenprinzip auch auf die Aktienerträge und die Erträge von kollektiven Kapitalanlagen ausgedehnt würde. Eine solche Massnahme würde indessen den Rahmen dieser Vorlage sprengen.

Art. 9 Abs. 1^{bis} E-VStG

Da die Verrechnungssteuer auf Erträgen von Obligationen und Geldmarktpapieren in Zukunft durch eine Zahlstelle erhoben wird, muss dieser im geltenden VStG unbekannter Begriff definiert werden. Die in Artikel 9 Absatz 1^{bis} E-VStG vorgeschlagene Definition orientiert sich am Zahlstellenkonzept von Artikel 4 der Europäischen Richtlinie 2003/48/EG vom 3. Juni 2003 im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen. Mit Zahlstellen sind vor allem Banken gemeint. Als Zahlstellen kommen aber auch Effektenhändler im Sinne von Artikel 2 Buchstabe d des Börsengesetzes vom 24. März 1995 (BEHG; SR 954.1) in Frage. Unter den Begriff der Zahlstelle fällt der wirtschaftlich beteiligte, der der wirtschaftlich berechtigten Person Zinsen zahlt, aber auch der Schuldner der steuerbaren Leistung oder der vom Schuldner oder von der wirtschaftlich berechtigten Person mit der Zahlung der Zinsen beauftragte wirtschaftlich beteiligte. Mit der vorgeschlagenen Definition lässt sich sicherstellen, dass sich dieselben Steuerfolgen ergeben, wenn der Leistungsschuldner die Zinsen direkt der wirtschaftlich berechtigten Person entrichtet, ohne den Weg über eine Zahlstelle einzuschlagen. Mit dem Begriff wirtschaftlich beteiligter sind namentlich die juristischen Personen, die Gemeinwesen und ihre Anstalten, die kollektiven Kapitalanlagen, die Personengesellschaften sowie die Betriebsstätten ausländischer Gesellschaften gemeint. Auch die natürlichen Personen, die im Rahmen ihrer regelmässig oder nur gelegentlich ausgeübten Geschäftstätigkeit (Handelstätigkeit oder selbstständig ausgeübte Tätigkeit) als wirtschaftlich beteiligte gelten können, fallen unter den Begriff der Zahlstelle. Diese Kategorien von Personen sind bereits im Begriff der Zahlstelle enthalten, wie er für die Anwendung des Zinsbesteuerungsabkommens vorgesehen ist (Art. 6 sowie Ziff. 8 der Weisungen der ESTV zum Zinsbesteuerungsabkommen vom 29. Februar 2008 mit der Europäischen Union). Nicht darin enthalten sind hingegen die natürlichen Personen, die als Privatpersonen und auf einer nichtkommerziellen Basis agieren.

Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und a^{bis} E-VStG verpflichten die Zahlstelle dazu zu bestimmen, ob ein Obligationenertrag vorliegt und ob die Steuer erhoben werden muss. Das ist gerechtfertigt, weil das Verfahren zur Erhebung der Verrechnungssteuer auf dem Selbstveranlagungsprinzip beruht, sodass für den Steuerpflichtigen strengere Pflichten bestehen. Der Steuerpflichtige, vorliegend die Zahlstelle, ist gehalten, selber zu bestimmen, ob die Steuer erhoben werden muss. Im Zweifelsfall

hat er die Steuer zu entrichten. Damit wird in den Artikeln 4 Absatz 1 Buchstaben a und a^{bis}, 9 Absatz 1^{bis} und 10 Absatz 1 Buchstabe b E-VStG der Grundsatz der Steuererhebung durch eine inländische Zahlstelle verankert.

Art. 10 Abs. 1 E-VStG

Artikel 10 Absatz 1 des geltenden Rechts regelt die Steuerpflicht. Da die Steuerpflicht bezüglich der Zinsen auf Obligationen und Geldmarktpapieren nicht mehr dem Schuldner der steuerbaren Leistung obliegt, sondern neu der Zahlstelle, ist Absatz 1 anzupassen: Im neuen Absatz 1 Buchstabe a sind die Fälle aufgezählt, in denen die Steuerpflicht weiterhin dem Schuldner der steuerbaren Leistung obliegt; in Absatz 1 Buchstabe b sind die Fälle aufgeführt, in denen das Zahlstellenprinzip gilt.

Art. 11 Abs. 2 E-VStG

Artikel 11 Absatz 2 ermächtigt den Bundesrat, in der VStV die Voraussetzungen zu umschreiben, unter denen gegen eine sogenannte Domizilerklärung die Verrechnungssteuer auf Erträgen gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} E-VStG nicht erhoben wird. Der Bundesrat geht von folgender Regelung aus: Die Zahlstelle muss glaubhaft machen, dass die wirtschaftlich berechnete Person der Erträge im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} E-VStG nicht in der Schweiz ansässig ist. Solche Erklärungen können nur von Zahlstellen abgegeben werden, die für eine zuverlässige Überprüfung der von ihr abgegebenen Erklärung über die wirtschaftlich berechnete Person Gewähr bieten. Dies sind Banken im Sinne des Bankengesetzes vom 8. November 1934 (SR 952.0) sowie ausländische Banken, die einer behördlichen Aufsicht unterstehen.

Dieses Verfahren (sog. Affidavit-Verfahren) findet bereits heute im Bereich der Erträge von kollektiven Kapitalanlagen Anwendung. Mit dieser Vorlage soll dieses Verfahren nunmehr für eine weitere Ertragsart Anwendung finden.

Diese Lösung wurde der in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Adressmethode vorgezogen. Die Adressmethode wurde im Rahmen der Vernehmlassung als nicht tauglich bezeichnet, da sie leicht umgangen werden kann. Durch das aufgezeigte Verfahren der Abgabe einer Domizilerklärung können Missbräuche eher verhindert werden.

Verrechnungssteuerverordnung

Die neu vorzusehenden Bestimmungen zu den Erträgen aus Obligationen und Geldmarktpapieren beinhalten, dass die ESTV auf Gesuch hin und gegen Einreichung einer Domizilerklärung über den wirtschaftlich Berechtigten die Zahlstelle ermächtigt, die Verrechnungssteuer nicht zu erheben. Die schweizerische Zahlstelle muss dabei glaubhaft machen, dass der wirtschaftlich Berechnete der Erträge im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} E-VStG nicht eine in der Schweiz ansässige natürliche Person ist. Die ESTV erteilt eine solche Ermächtigung, wenn die schweizerische Zahlstelle für eine zuverlässige Überprüfung der von ihr abgegebenen Domizilerklärungen über den wirtschaftlich Berechneten Gewähr bietet. Besteht die Gewähr für den zuverlässigen Gebrauch oder für die Überprüfung nicht mehr, so hat die ESTV die Ermächtigung zu widerrufen.

Die Befugnis der Zahlstelle, die Erträge steuerfrei auszuschütten, ist auf drei Jahre seit dem Ende des Kalenderjahres, in dem der steuerbare Ertrag fällig geworden ist, befristet.

Die Ausstellung einer Domizilerklärung über den wirtschaftlich Berechtigten kann nur durch bestimmte Zahlstellen und Institute erfolgen. Dies sind Banken im Sinne des Bankengesetzes (SR 952.0). Darunter fallen die Banken, Privatbanken und Sparkassen sowie die ausländischen Banken und ihre durch die Bankenaufsicht genehmigten Filialen. Zudem können auch inländische Depotstellen, die einer behördlichen Aufsicht unterstehen, solche Domizilerklärungen über den wirtschaftlich Berechtigten ausstellen. Die ESTV lässt auch Domizilerklärungen eines ausländischen Institutes zu, welches einer behördlich anerkannten Aufsicht unterstellt ist.

Eine solche Domizilerklärung über den wirtschaftlich Berechtigten muss diverse Angaben enthalten. Es sind dies: der Name und die Adresse des Instituts oder der Zahlstelle, die das Konto des wirtschaftlich Berechtigten führt; die Identifikation des den steuerbaren Ertrag abwerfenden Vermögenswertes; die Bestätigung, dass der wirtschaftlich Berechtigte nicht eine natürliche Person mit Wohnsitz in der Schweiz ist, dass sich der Vermögenswert im Zeitpunkt der Ausschüttung im Depot des Instituts befand und dass der steuerbare Ertrag auf einem Konto des wirtschaftlich Berechtigten ausbezahlt, überwiesen oder gutgeschrieben wurde. Zudem muss die Zahlstelle oder das Institut bestätigen, dass der steuerbare Ertrag ohne Abzug der Verrechnungssteuer ausbezahlt, überwiesen oder gutgeschrieben wurde. Die ESTV kann bei der Zahlstelle die Domizilerklärungen über den wirtschaftlich Berechtigten überprüfen. Die Zahlstelle hat der ESTV sämtliche erforderlichen Unterlagen, einschliesslich der nötigenfalls beim ausländischen Institut zu beschaffenden Unterlagen, auf deren Verlangen vorzuweisen. Weigert sich die Zahlstelle, dieser Aufforderung nachzukommen, so ist die Steuer zu entrichten und zu überwälzen. Im Weiteren bleibt die Einleitung eines Strafverfahrens vorbehalten.

Rückzahlung der Verrechnungssteuer bei unrechtmässiger Erhebung

Die Zahlstelle ist verpflichtet, die Verrechnungssteuer auf Erträgen im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und a^{bis} E-VSTG abzurechnen, sofern es sich bei der wirtschaftlich berechtigten Person um eine natürliche Person mit Wohnsitz in der Schweiz handelt. Rechnet nun die Zahlstelle die Verrechnungssteuer ab, obwohl es sich bei der wirtschaftlich berechtigten Person nicht um eine natürliche Person mit Wohnsitz in der Schweiz gehandelt hat, so stellt sich die Frage der Rückzahlung dieser Verrechnungssteuer. Diese Verrechnungssteuer wurde unrechtmässig erhoben, da keine solche geschuldet ist, wenn die wirtschaftlich berechtigte Person eine im Ausland ansässige natürliche Person ist. Gemäss Artikel 12 VStV werden bezahlte Steuern und Zinsen, die nicht durch Entscheid der ESTV festgesetzt worden sind, zurückbezahlt, sobald feststeht, dass sie nicht geschuldet sind. Gestützt auf diese Bestimmung können solche unrechtmässig erhobene Verrechnungssteuern wieder zurückerstattet werden.

Zu Unrecht nicht erhobene Steuer

Die Zahlstellen sind verpflichtet, die Verrechnungssteuer abzurechnen, wenn die wirtschaftlich berechtigte Person der Erträge eine inländische natürliche Person ist. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die Zahlstelle dies nicht erkannt hat und somit die Verrechnungssteuer nicht abgerechnet und überwälzt hat. Die Verrech-

nungssteuer ist in einem solchen Fall trotzdem geschuldet. Die ESTV hat nun zwei Möglichkeiten, die zu Unrecht nicht erhobene Steuer in Rechnung zu stellen. Sie kann bei der Zahlstelle die Verrechnungssteuer «ins Hundert»¹³ aufrechnen oder die Zahlstelle anweisen, die Verrechnungssteuer bei der inländischen natürlichen Person einzufordern und anschliessend abzuliefern. Vorbehalten bleibt Artikel 12 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0), der unter bestimmten Bedingungen auch die Einforderung der zu Unrecht nicht erhobenen Steuer bei der inländischen natürlichen Person vorsieht.

Art. 12 Abs. 1^{quater} E-VStG

Nach Artikel 12 Absatz 1^{quater} E-VStG entsteht die Steuerforderung bei Erträgen nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und a^{bis} im Zeitpunkt der Überweisung, Vergütung oder Gutschrift. In Artikel 12 Absatz 1^{quater} E-VStG wird auch die Frage nach der Entstehung der Steuerschuld für Obligationen mit überwiegender Einmalverzinsung geregelt. Bezweckt wird eine Stärkung des Sicherungszwecks der Steuer, indem die Besteuerung des Einkommens aus der Veräusserung oder der Rückzahlung der Obligation nach dem Grundsatz der Differenzbesteuerung (Differenz zwischen Anschaffungsbetrag und Verkaufs- oder Rückzahlungsbetrag) sichergestellt wird. Damit wird Deckungsgleichheit mit der Einkommenssteuer erzielt.

Art. 13 Abs. 1 Bst. a^{bis} E-VStG

Der Verrechnungssteuersatz auf den Erträgen beweglichen Vermögens beträgt gegenwärtig 35 Prozent (Art. 13 Bst. a VStG). Hier gibt es keine Änderung: Auf den Erträgen aus Obligationen bleibt demnach ein Steuersatz von 35 Prozent anwendbar. Im System des Zahlstellenprinzips, in dem die Zahlstelle die Person des Gläubigers kennt, kann jedoch ein neues Element eingeführt werden. Die Zahlstelle kann bei Vorliegen eines Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Einkommen die dem ausländischen Staat vorbehalten und effektiv erhobene Steuer (Residualsatz) in Abzug bringen. Beträgt diese Steuer im ausländischen Staat beispielsweise 10 %, so zieht die schweizerische Zahlstelle die Verrechnungssteuer nur noch im Umfang von 25 % ab.

Art. 16 Abs. 1 Bst. b E-VStG

Die für die Fälligkeit der Steuerschuld vorgesehene Lösung bezweckt eine Vereinfachung des Verfahrens für die Zahlstelle, die gehalten sein wird, innert dreissig Tagen nach Ablauf jedes Geschäftsvierteljahres die Verrechnungssteuer für die in diesem Zeitraum fällig gewordenen Erträge gemäss Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und a^{bis} E-VStG zu entrichten. Dies entspricht dem Grundsatz, der heute für die Zinsen auf Kassenobligationen und auf Kundenguthaben gilt (Art. 16 Bst. a VStG).

¹³ Beispiel: Beträgt der der Verrechnungssteuer unterliegende Betrag Fr. 100 000.– und nimmt die Zahlstelle keine Überwälzung der Steuer vor, so erhält die steuerpflichtige natürliche Person eine zusätzliche Leistung, was zur Folge hat, dass die Leistung nach der Formel $\text{Fr. } 100\,000.- : 65 \times 100$ «ins Hundert» aufgerechnet wird. Dies ergibt sodann einen brutto zu deklarierenden Ertrag von Fr. 153 846.– und eine Verrechnungssteuer von Fr. 53 846.–.

Art. 70c E-VStG

Artikel 70c E-VStG enthält eine Übergangsbestimmung. Diese beschränkt die im zweiten Satz des Artikels 4 Absatz 1^{bis} E-VStG festgelegte Gleichstellung der Ausgabe durch eine ausländische Konzerngesellschaft, für welche die inländische Muttergesellschaft garantiert, mit der Ausgabe im Inland auf jene Obligationen, welche nach dem Inkrafttreten der Änderung des VStG ausgegeben, verlängert oder aufgestockt werden.

Somit gelten nur Obligationen und Geldmarktpapiere, die nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung ausgegeben, verlängert oder aufgestockt werden in jedem Fall als inländische Titel. Hier wird die Verrechnungssteuer erhoben, wenn der wirtschaftlich Berechtigte eine inländische natürliche Person ist oder wenn ein Fall von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} vorliegt.

Die übrigen von einer Schweizer Muttergesellschaft garantierten und vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung im Ausland begebenen Obligationen gelten weiterhin als ausländische Titel, sofern auch nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung keine Mittel in die Schweiz zurückfließen. Mit dieser Regelung wird vermieden, dass ein Emittent aufgrund einer allfälligen Gross-up-Klausel (Bruttozinsklausel) gegenüber den Anlegerinnen und Anlegern für die neu erhobene Quellensteuer ausgleichspflichtig wird. Eine Gross-up-Klausel verpflichtet den Emittenten nämlich, den Anlegerinnen und Anlegern für jegliche vom Niederlassungsstaat des Emittenten einbehaltene Steuer einen Ausgleich zu gewähren. Hingegen unterliegen solche Obligationen neu – wie alle anderen ausländischen Obligationen auch – der Verrechnungssteuer, wenn die wirtschaftlich berechtigte Person eine inländische natürliche Person ist, welche die Obligation von einer Schweizer Zahlstelle verwalten lässt.

Zusammenfassung der steuerlichen Konstellationen

Die folgende Tabelle fasst für den Fall einer Zahlstelle in der Schweiz in Abhängigkeit der Schuldner- und der Gläubigerkategorie die steuerlichen Folgen nach dem Status quo und nach der Änderung des VStG zusammen.

Schuldner	Gläubiger (wirtschaftlich Berechtigter)	Bisher	Neu
Inländischer Schuldner	Inländische natürliche Person mit CH-Zahlstelle	VSt	VSt
	Inländische juristische Person mit CH-Zahlstelle	VSt	–
	Natürliche Person aus EU-Land mit CH-Zahlstelle	VSt	ZBstA
	Person im Ausland ohne Domizilerklärung	VSt	VSt
	Person im Ausland mit Domizilerklärung	VSt	–
Ausländischer Schuldner	Inländische natürliche Person mit CH-Zahlstelle	–	VSt
	Natürliche Person aus EU-Land mit CH-Zahlstelle	ZBstA	ZBstA
	Übrige	–	–

Schuldner	Gläubiger (wirtschaftlich Berechtigter)	Bisher	Neu
Ausländischer Schuldner mit Garantie der Schweizer Muttergesellschaft: Ausgabe, Verlängerung oder Aufstockung <i>nach</i> Inkrafttreten der VStG-Änderung	Inländische natürliche Person mit CH-Zahlstelle	–	VSt
	Inländische juristische Personen mit CH-Zahlstelle	–	–
	Natürliche Person aus EU-Land mit CH-Zahlstelle	ZBstA	ZBstA
	Person im Ausland ohne Domizilerklärung	–	VSt
	Person im Ausland mit Domizilerklärung	–	–
Ausländischer Schuldner mit Garantie der Schweizer Muttergesellschaft: Ausgabe, Verlängerung oder Aufstockung <i>vor</i> Inkrafttreten der VStG-Änderung (Annahme: keine Mittelverwendung in der Schweiz)	Inländische natürliche Person mit CH-Zahlstelle	–	VSt
	Natürliche Person aus EU-Land mit CH-Zahlstelle	ZBstA	ZBstA
	Übrige	–	–

VSt: Verrechnungssteuer
ZBstA: Steuerrückbehalt gemäss Zinsbesteuerungsabkommen

Inkrafttreten

Der Gesetzesentwurf weist dem Bundesrat die Kompetenz zu, das Inkrafttreten zu bestimmen. Den Zahlstellen soll hinreichend Zeit eingeräumt werden, damit sie die notwendigen organisatorischen Massnahmen zur Abwicklung der Verrechnungssteuer auf Obligationen- und Geldmarktzinsen nach dem Zahlstellenprinzip vorsehen können. Nach den Vorstellungen des Bundesrates sollen die vorliegenden Änderungen nach Möglichkeit am 1. Januar des Jahres, das auf das Inkrafttreten der steuerlichen Massnahmen gemäss der TBTF-Vorlage folgt, in Kraft treten. Dies würde es den systemrelevanten Banken erlauben, bereits vor Inkrafttreten der Änderung des Verrechnungssteuergesetzes CoCos emissionsabgabefrei im Inland zu begeben und den ersten Zinscoupon im folgenden Kalenderjahr unter dem geänderten Verrechnungssteuergesetz auszuführen.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen auf Bund, Kantone und Gemeinden

Der Übergang vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip für Zinsen von Obligationen und Geldmarktpapieren erzeugt sowohl Mehr- als auch Mindereinnahmen. Nachfolgend werden die Wirkungsmechanismen beschrieben. Ausserdem wird ein Versuch unternommen, die Effekte zu quantifizieren. Die Schätzung erfolgt vor dem Hintergrund weitgehend fehlenden Datenmaterials und auf der Grundlage von nicht belegbaren Annahmen über Verhaltensänderungen.

Die finanziellen Auswirkungen des Übergangs vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer auf Obligationen und Geldmarktpapieren ergeben sich aus den Antworten auf die folgenden beiden Fragen:

- (1) Wie wirkt sich die Unterstellung der Zinsen auf ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren, die von inländischen natürlichen Personen bei einer Schweizer Zahlstelle gehalten werden, unter die Verrechnungssteuer aus?
- (2) Wie wirkt sich die Aufhebung der Verrechnungssteuer auf Zinsen von inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren für bestimmte Gläubigerkategorien aus?

3.1.1 **Auswirkungen bei ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren**

Bestände an ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren bei inländischen natürlichen Personen

Um die finanziellen Auswirkungen der Unterstellung der Zinsen auf ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren bei inländischen natürlichen Personen abschätzen zu können, werden Angaben über die Bestände solcher Wertpapiere, welche inländische natürliche Personen bei inländischen Zahlstellen halten, benötigt. Die nachfolgende Tabelle enthält für Ende 2009 eine Übersicht über die Wertschriftenbestände in den Depots inländischer Privatkunden der Banken in der Schweiz.

Wertschriftenbestände in den Depots inländischer Privatkunden bei den Banken in der Schweiz in Milliarden Franken, Ende 2009

	Total	Geldmarkt-papiere	Obliga-tionen	Aktien	Anteile an Kollektiv-anlagen	Struktur-rierte Produkte	Übrige Wert-schriften
Alle Emittenten	518.986	2.018	122.963	196.598	169.875	27.920	0.123
Inländische Emittenten	262.675	0.954	43.860	151.815	63.693	2.786	0.080
Ausländische Emittenten	256.311	1.064	79.103	44.783	106.182	25.134	0.043

Quelle: Schweizerische Nationalbank (SNB)

Erforderlich ist zudem eine Annahme über den Zinsertrag, den diese Wertpapiere abwerfen. Schliesslich müssen auch Annahmen über die Grenzsteuersätze, denen die Zinserträge im Durchschnitt bei der Einkommenssteuer und die Bestände bei der Vermögenssteuer unterliegen, getroffen werden. Die nachfolgende Tabelle enthält die unterstellten Annahmen.

Annahmen

	Wertpapierbestände inländischer natür- licher Personen bei Schweizer Zahlstellen in Milliarden Franken	Zinssatz	Grenzsteuersatz Einkommenssteuer	Grenzsteuersatz Vermögenssteuer
Ausländische Obligationen	79 ¹⁴	3,5 % ¹⁵	30 % ¹⁶	0,4 % ¹⁷
Ausländische Geldmarktpapiere	1 ¹⁸	1,0 % ¹⁹	30 % ²⁰	0,4 % ²¹

Potenzieller Steuerertrag

Unter diesen Annahmen errechnet sich ein Zinsertrag bei Obligationen von 2765 Millionen Franken und bei Geldmarktpapieren von 10 Millionen Franken. Der potenzielle Ertrag bei der Einkommenssteuer beläuft sich auf 830 Millionen Franken bei den Obligationen und 3 Millionen Franken bei den Geldmarktpapieren. Bei der Vermögenssteuer beträgt der Ertrag bei den Obligationen 316 Millionen Franken und bei den Geldmarktpapieren 4 Millionen Franken.

Potenzieller Steuerertrag in Millionen Franken

	Einkommenssteuer	Vermögenssteuer	Total
Ausländische Obligationen	830	316	1146
Ausländische Geldmarktpapiere	3	4	7
Total ausländische Obligationen und Geldmarktpapiere	833	320	1153
– davon Bund	*278	0	278
– davon Kantone und Gemeinden	*555	320	875

* Annahme über die Aufteilung der Einkommenssteuereinnahmen: $\frac{1}{3}$ Bund, $\frac{2}{3}$ Kantone und Gemeinden.

- 14 Annahme auf Grundlagen von Daten der SNB: Auskunft über Wertschriftenbestände in den Kundendepots der Banken, 2009.
- 15 Schätzwert für Korb ausländischer Kapitalmarktrenditen, basierend auf aktuellen Renditen.
- 16 Schätzwert auf Grundlage der Steuerbelastung in den verschiedenen Kantonen, für verschiedene Einkommensgruppen und Haushaltskonstellationen.
- 17 Schätzwert auf Grundlage der Steuerbelastung in den verschiedenen Kantonen, für verschiedene Vermögensgruppen und Haushaltskonstellationen.
- 18 Annahme auf Grundlagen von Daten der SNB: Auskunft über Wertschriftenbestände in den Kundendepots der Banken, 2009.
- 19 Schätzwert für Korb ausländischer Geldmarktsätze (3-Monats-Libor), basierend auf aktuellen Sätzen.
- 20 Schätzwert auf Grundlage der Steuerbelastung in den verschiedenen Kantonen, für verschiedene Einkommensgruppen und Haushaltskonstellationen.
- 21 Schätzwert auf Grundlage der Steuerbelastung in den verschiedenen Kantonen, für verschiedene Vermögensgruppen und Haushaltskonstellationen.

Szenarien in Bezug auf die Steuerehrlichkeit

Feststellung: Die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen der neu vorgeschlagenen Regelung setzt die Unterscheidung zwischen steuerehrlichen und steuerunehrlichen natürlichen Personen voraus. Konkret geht es um die Frage, welcher Teil des oben berechneten potenziellen Steuersubstrates (Zinsertrag) bisher nicht deklariert worden ist.

Es werden daher zwei Szenarien unterschieden:

- *Szenario A:* Es wird unterstellt, dass das potenzielle Steuersubstrat bereits heute vollumfänglich bei der Einkommenssteuer und der Vermögenssteuer deklariert ist.
- *Szenario B:* Es wird unterstellt, dass das potenzielle Steuersubstrat heute vollumfänglich undeklariert bleibt und sich damit der Einkommenssteuer und der Vermögenssteuer vollständig entzieht.

Die beiden Szenarien bilden in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen die oberen und unteren Eckwerte der potenziell möglichen Ergebnisse. Das tatsächliche Ergebnis wird in Abhängigkeit der tatsächlichen Höhe der Steuerhinterziehung irgendwo zwischen den beiden durch die Szenarien definierten Eckwerten liegen. Die ESTV verfügt über keine Daten über die heutige Steuerehrlichkeit bei ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren.

Szenario A: vollständige Steuerehrlichkeit

In diesem Szenario wird bereits heute das Steuersubstrat vollständig der Einkommens- und der Vermögenssteuer zugeführt. Die Einführung der Verrechnungssteuer auf ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren, welche inländische natürliche Personen bei Schweizer Zahlstellen halten, wird daher nur in geringem Mass zu Verhaltensänderungen führen.

Konkret seien in diesem Szenario die folgenden Annahmen unterstellt:

- *Annahme betreffend Verlegung der Zahlstelle:*²² Vollständig steuerehrliche Anleger werden trotz der Ausweitung der Verrechnungssteuer, die sie auf den ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren trifft, ihre Zahlstelle nicht ins Ausland verlegen. Es resultiert dadurch also keine Beeinträchtigung des potenziellen Verrechnungssteuer-Aufkommens.
- *Annahme betreffend Asset-Substitution:*²³ Vollständig steuerehrliche Anleger werden aufgrund der Ausweitung der Verrechnungssteuer, die sie auf den ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren trifft, nur in geringem Ausmass Asset-Substitution betreiben, sodass sie ihre ausländischen Obligationen und Geldmarktpapiere nur in geringem Mass durch verrechnungssteuerfreie bzw. durch von der Verrechnungssteuer nur niedrig belastete Anlagen ersetzen werden. Es sei angenommen, dass sich das potenzielle Verrechnungssteuer-Aufkommen durch Asset-Substitution nur um 10 % schmälert. Die unterstellte, geringe Asset-Substitution findet ihre Begründung im Umstand, dass steuerehrliche Anleger schon bisher die ausländi-

²² Annahme über künftiges Verhalten, getroffen aufgrund von Überlegungen zu den Kosten des Zahlstellenwechsels in Relation zu den Zinskosten zwischen VSt-Erhebung und -Rückerstattung.

²³ Annahme über künftiges Verhalten, getroffen ohne Datengrundlage.

schen Kapitalerträge bei der Einkommenssteuer deklariert haben, sodass die Ausdehnung der Verrechnungssteuer auf ausländische Anleihen an der Steuerschuld und den erzielbaren Nettoerträgen keine grundlegende Änderung bewirkt.

- *Annahme betreffend Verrechnungssteuer-Rückerstattung:*²⁴ Vollständig steuerehrliche Anleger werden die bezahlte Verrechnungssteuer im Folgejahr vollumfänglich zurückfordern und rückerstattet erhalten.

Finanzielle Auswirkung: Im Jahr des Inkrafttretens der Ausweitung der Verrechnungssteuer erhöhen sich die Verrechnungssteuer-Einnahmen um den potenziellen Verrechnungssteuer-Ertrag, vermindert um 10 %²⁵ infolge von Asset-Substitutionsprozessen. Die Verrechnungssteuer wird auf dem Zinsertrag mit einem Satz von 35 % erhoben. Daraus errechnet sich ein potenzielles Steuersubstrat von $0,35 \cdot (2765 \text{ Millionen Franken} + 10 \text{ Millionen Franken}) = 971 \text{ Millionen Franken}$. Aufgrund der Asset-Substitution wird dieses Potenzial nicht voll, sondern nur zu 90 % ausgeschöpft, sodass sich ein Verrechnungssteuer-Aufkommen von 874 Millionen Franken ergibt. Es handelt sich um einen einmaligen Effekt, der darauf basiert, dass die Rückerstattung der Verrechnungssteuer erst im Folgejahr stattfindet. Ab dem Folgejahr kompensieren sich dann – bei vollständiger Steuerehrlichkeit – jeweils die Verrechnungssteuer-Einnahmen und die Verrechnungssteuer-Rückerstattungen. Das Steueraufkommen der Einkommens- und der Vermögenssteuer bleibt unverändert.

Szenario B: vollständige Steuerunehrlichkeit

Feststellung zum zusätzlichen potenziellen Steuersubstrat: Wenn die Ausweitung der Verrechnungssteuer dazu führen würde, dass die bisher un versteuerten ausländischen Obligationen und Geldmarktpapiere neu vollständig der Einkommens- und der Vermögenssteuer unterworfen würden, entstünde ab dem Einführungsjahr der neuen Regelung ein zusätzlicher potenzieller Ertrag bei der Einkommens- und bei der Vermögenssteuer in Höhe von 1153 Millionen Franken pro Jahr. Hinzu käme der einmalige Effekt an Mehreinnahmen bei der Verrechnungssteuer im Einführungsjahr in Höhe von 971 Millionen Franken.

Feststellung betreffend Handlungsoptionen: Allerdings werden sich diese Mehreinnahmen in diesem Szenario nicht auf diesem Wege und nicht in dieser Höhe einstellen, weil die Betroffenen auf die Änderung des Steuerrechts im Rahmen verschiedener Verhaltensanpassungen reagieren können. Abgesehen vom Verschenken und dem Konsum des involvierten Vermögens hat eine steuerunehrliche inländische natürliche Person vier Handlungsoptionen, um auf die Unterstellung der ausländischen Obligationen und Geldmarktpapiere zu reagieren:

²⁴ Annahme, getroffen in Erwartung rationalen Handelns der Betroffenen.
²⁵ Annahme ohne Datengrundlage.

Handlungsoptionen der Steuerzahlenden in Szenario B

		Verteilung der involvierten Vermögenswerte auf die Handlungsoptionen		
		Grundannahme: ²⁶	Sensitivitätsanalyse 1	Sensitivitätsanalyse 2
Option 1	Straffreie Selbstanzeige	5,0 %	2,5 %	7,5 %
Option 2	Versuch, Schwarzgeld schrittweise zu legalisieren	45,0 %	22,5 %	67,5 %
Option 3	Asset-Substitution; Ausweichen in verrechnungssteuerfreie bzw. durch Verrechnungssteuer nur niedrig belastete Anlagen	40,0 %	60,0 %	20,0 %
Option 4	Verlegen der Zahlstelle ins Ausland	10,0 %	15,0 %	5,0 %

Finanzielle Auswirkung Option 1: Bei der (einmaligen) straffreien Selbstanzeige erhebt die Steuerbehörde weder eine Busse wegen Steuerhinterziehung noch eine Bestrafung wegen Steuerbetrugs. Geschuldet ist hingegen die Nachsteuer einschliesslich Verzugszins für die letzten zehn Jahre. Dabei werden sämtliche Faktoren der steuerpflichtigen Person bis zu zehn Jahre rückwirkend neu veranlagt. Zu dieser Nachsteuer für die Nicht-Deklaration in der Vergangenheit hinzu kommt die ordentliche Einkommens- und Vermögenssteuer für das nun legalisierte und besteuerte Substrat. Insgesamt fällt bei dieser Handlungsoption das Steueraufkommen grösser aus als bei der oben dargestellten Berechnung des potenziellen Steuersubstrates. Die Höhe der Nachsteuer variiert im Einzelfall stark und hängt von der Dauer der Steuerhinterziehung und vom Umstand ab, ob das nicht deklarierte Vermögen ursprünglich aus un versteuertem oder aus versteuertem Einkommen gebildet worden ist. Es sei unterstellt, dass die Nachsteuer 10 % des anteiligen Vermögens, d.h. $10\% \cdot 5\% \cdot (79 \text{ Milliarden Franken} + 1 \text{ Milliarden Franken}) = 400 \text{ Millionen Franken}$, beträgt.²⁷ Es handelt sich hierbei um einen einmaligen Effekt im Jahr der Selbstdeklaration. Die Erträge auf dem verbleibenden Vermögen unterliegen hernach der Einkommenssteuer und das verbleibende Vermögen selbst der Vermögenssteuer. Dieses Steueraufkommen ist permanent und entspricht den verbleibenden 90 % multipliziert mit dem Anteil am potenziellen Ertrag der Einkommens- und Vermögenssteuer, d.h. für die Grundannahme $5\% \cdot 90\% \cdot 1153 \text{ Millionen Franken} = 52 \text{ Millionen Franken}$. Insgesamt und aufgeteilt nach den einzelnen Steuerarten ergeben sich für Option 1 unter der Grundannahme und den beiden Sensitivitätsanalysen die folgenden permanenten finanziellen Auswirkungen:

²⁶ Annahme über künftiges Verhalten, getroffen ohne Datengrundlage.

²⁷ Annahme ohne Datengrundlage.

Permanente finanzielle Auswirkungen Option 1 in Millionen Franken

	Häufigkeit	Verrechnungs- steuer	Einkommens- steuer	Vermögens- steuer	Gewinn- steuer	Total
Grundannahme	5,0 %		37	14		52
Sensitivitätsanalyse 1	2,5 %		19	7		26
Sensitivitätsanalyse 2	7,5 %		56	22		78

Finanzielle Auswirkung Option 2: Ist der Bestand an nicht deklarierten ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren in Relation zum deklarierten Vermögen gross, so kann die Umwandlung des Schwarzgeldes in Weissgeld nicht in einem Schritt erfolgen, weil die starke Zunahme des deklarierten Vermögens die Steuer-
veranlagungsbehörde veranlassen kann, Untersuchungen anzustellen, welche die vergangene Steuerhinterziehung zu Tage fördern könnte. Falls der Versuch, das Schwarzgeld schrittweise zu legalisieren, erfolgreich ist, resultiert eine stille Amnestie. Es ergeben sich schrittweise Mehreinnahmen, die zuerst v.a. bei der Verrechnungssteuer, später v.a. bei der Einkommens- und der Vermögenssteuer anfallen. Wenn der Versuch hingegen nicht erfolgreich ausgeht, sodass der Fiskus der betroffenen Person die Steuerhinterziehung nachweist, erwachsen zunächst Mehreinnahmen infolge der Nachbesteuerung und Busse sowie danach zusätzliche Mehreinnahmen aus der ordentlichen Einkommens- und Vermögenssteuer. Im – häufigeren – erfolgreichen Fall wird der oben beschriebene potenzielle Steuerertrag anfänglich nicht vollständig ausgeschöpft; im – selteneren – erfolglosen Fall wird der potenzielle Steuerertrag hingegen deutlich überschritten. In der Gewichtung dieser beiden Fälle sei angenommen, dass das Steueraufkommen im Rahmen dieser Option dem Anteil am potenziellen Ertrag der Einkommens- und Vermögenssteuer für die Grundannahme $45\% \cdot 1153 \text{ Millionen Franken} = 519 \text{ Millionen Franken}$ entspricht.²⁸ Insgesamt und aufgeteilt nach den einzelnen Steuerarten ergeben sich für Option 2 unter der Grundannahme und den beiden Sensitivitätsanalysen die folgenden permanenten finanziellen Auswirkungen:

Permanente finanzielle Auswirkungen Option 2 in Millionen Franken

	Häufigkeit	Verrechnungs- steuer	Einkommens- steuer	Vermögens- steuer	Gewinn- steuer	Total
Grundannahme	45,0 %		375	144		519
Sensitivitätsanalyse 1	22,5 %		187	72		259
Sensitivitätsanalyse 2	67,5 %		562	216		778

Finanzielle Auswirkung Option 3: Bei dieser Handlungsoption substituieren die Anleger ihre ausländischen Obligationen und Geldmarktpapiere ganz oder teilweise durch Anlagen, die verrechnungssteuerfrei (z.B. ausländische Aktien, ausländische strukturierte Produkte, physisches Gold) oder verrechnungssteuerarm sind (z.B. inländische Aktien mit tiefer Dividendenrendite, inländische CoCos). Dabei ist zu beachten, dass diese Fluchtanlagen keine perfekten Substitute darstellen, weil sie andere Zahlungsströme, Zeithorizonte und Volatilitäten aufweisen. Von daher dürfte

²⁸ Annahme ohne Datengrundlage.

eine vollständige Substitution nicht die Regel sein. Es sei angenommen, dass aufgrund der Asset-Substitution der potenzielle Steuerertrag der Einkommens- und Vermögenssteuer im Rahmen dieser Option nur zu einem Viertel ausgeschöpft werden kann, sodass das anteilige Steueraufkommen für die Grundannahme $40\% \cdot 25\% \cdot 1153$ Millionen Franken = 115 Millionen Franken entspricht. Insgesamt und aufgeteilt nach den einzelnen Steuerarten ergeben sich für Option 3 unter der Grundannahme und den beiden Sensitivitätsanalysen die folgenden permanenten finanziellen Auswirkungen:

Permanente finanzielle Auswirkungen Option 3 in Millionen Franken

	Häufigkeit	Verrechnungs- steuer	Einkommens- steuer	Vermögens- steuer	Gewinn- steuer	Total
Grundannahme	40,0 %		83	32		115
Sensitivitätsanalyse 1	60,0 %		125	48		173
Sensitivitätsanalyse 2	20,0 %		42	16		58

Finanzielle Auswirkung Option 4: Wird die Zahlstelle ins Ausland verlegt, so ergeben sich keine direkten Auswirkungen auf die Steuereinnahmen. Allerdings treten indirekte Effekte als Folge der durch die Verlegung der Zahlstelle eintretenden Wertschöpfungsverluste im inländischen Private Banking auf. Die Quantifizierung dieser Effekte unterliegt einer grossen Unsicherheit.

Die nachfolgenden Berechnungen stellen daher keine Schätzung dar; sie sollen stattdessen illustrieren, welche kritischen Annahmen getroffen werden müssten, um überhaupt zu einem Schätzergebnis zu gelangen:

Durch die Verlegung der Zahlstelle ins Ausland nehmen die bei Schweizer Zahlstellen verwalteten ausländischen Obligationen und Geldmarktpapiere in der Grundannahme um $10\% \cdot (79 \text{ Milliarden Franken} + 1 \text{ Milliarden Franken}) = 8$ Milliarden Franken ab.²⁹ Im Vergleich dazu betragen 2009 die Wertschriftenbestände der Privatkunden 1262 Milliarden Franken.³⁰ Dadurch sinkt die Beschäftigung im Private Banking um $(8 \text{ Milliarden Franken} / 1262 \text{ Milliarden Franken}) \cdot 48\,500$ Beschäftigte³¹ (Vollzeitäquivalente) = 307 Vollzeitstellen. Von diesen Beschäftigten finden 90 % eine andere Erwerbstätigkeit in der Schweiz. Ihr steuerbares Einkommen sinkt von durchschnittlich 200 000 Franken um 40 000 Franken auf durchschnittlich 160 000 Franken.³² Der Grenzsteuersatz der Einkommenssteuer beträgt in diesem Bereich im Durchschnitt 30 %.³³ Die anderen 10 % geben ihre Erwerbstätigkeit in der Schweiz dauerhaft auf. Ihr steuerbares Einkommen sinkt von durchschnittlich 200 000 Franken auf null. Der Durchschnittssteuersatz der Einkommenssteuer beträgt im Durchschnitt 20 %.³⁴ Infolgedessen sinken die Einnahmen der Einkommenssteuer um $[(0,9 \cdot 30\% \cdot 40\,000 \text{ Franken}) + (0,1 \cdot 20\% \cdot$

²⁹ Annahme ohne Datengrundlage.

³⁰ Annahme auf Grundlagen von Daten der SNB: Anfrage über Wertschriftenbestände in den Kundendepots der Banken, 2009.

³¹ Annahme auf Grundlage EFD: Situation und Perspektiven des Finanzplatzes Schweiz, Bericht an die WAK-N, 11. September 2009, Tabelle 2, S. 12.

³² Annahme ohne Datengrundlage.

³³ Annahme ohne Datengrundlage.

³⁴ Annahme ohne Datengrundlage.

200 000 Franken)] • 307 = 5 Millionen Franken. Unterstellt man einen Reingewinn im Schweizer Private Banking von 5 Milliarden Franken³⁵ und multipliziert man diesen mit dem Anteil der Vermögensabflüsse (8 Milliarden Franken/1262 Milliarden Franken), so resultiert ein Gewinnrückgang um 32 Millionen Franken. Bei einem Gewinnsteuersatz von 20 % gehen infolgedessen die Gewinnsteuereinnahmen um 6 Millionen Franken zurück. Insgesamt und aufgeteilt nach den einzelnen Steuerarten würden sich für Option 4 unter der Grundannahme und den beiden Sensitivitätsanalysen die folgenden permanenten finanziellen Auswirkungen ergeben:

Permanente finanzielle Auswirkungen Option 4 in Millionen Franken (pro memoria)

	Häufigkeit	Verrechnungssteuer	Einkommenssteuer	Vermögenssteuer	Gewinnsteuer	Total
Grundannahme	10,0 %		-5		-6	-11
Sensitivitätsanalyse 1	15,0 %		-7		-10	-16
Sensitivitätsanalyse 2	5,0 %		-2		-3	-5

Die folgende Tabelle fasst die permanenten finanziellen Auswirkungen von Szenario B zusammen:

Szenario B: Permanente Mehreinnahmen in Millionen Franken (ohne Mindereinnahmen Option 4)

	Verrechnungssteuer	Einkommenssteuer	Vermögenssteuer	Gewinnsteuer	Total
Grundannahme: Total		496	190		686
– davon Bund		165			165
– davon Kantone und Gemeinden		330	190		521
Sensitivitätsanalyse 1: Total		331	127		458
– davon Bund		110			110
– davon Kantone und Gemeinden		221	127		348
Sensitivitätsanalyse 2: Total		660	254		914
– davon Bund		220			220
– davon Kantone und Gemeinden		440	254		694

Finanzielle Auswirkung einmaliger Effekt bei der Verrechnungssteuer: Der einmalige Effekt bei der Verrechnungssteuer im Jahr des Inkrafttretens der Ausweitung der Verrechnungssteuer fällt in Szenario B geringer aus als in Szenario A. Der potenzielle Steuerertrag von 971 Millionen Franken (vgl. Ausführungen zu Szenario A am Schluss) wird in den Handlungsoptionen 1 und 2 vollständig, in Option 3 zu 25 % und in Option 4 gar nicht ausgeschöpft. Somit belaufen sich die Mehreinnahmen der Verrechnungssteuer im Jahr der Einführung der Ausweitung der Verrechnungssteuer in der Grundannahme auf $(5 \% + 45 \% + 25 \% \cdot 40 \%) \cdot 971$ Millionen Franken = 583 Millionen Franken.

³⁵ Annahme ohne Datengrundlage.

Insgesamt und aufgeteilt nach den einzelnen Steuerarten ergeben sich unter der Grundannahme und den beiden Sensitivitätsanalysen die folgenden einmaligen finanziellen Auswirkungen:

Szenario B: Einmalige finanzielle Auswirkungen in Millionen Franken

	Verrechnungs- steuer	Einkommens- steuer	Vermögens- steuer	Gewinn- steuer	Total
Grundannahme: Total	583	289	111		983
– davon Bund	583	96			679
– davon Kantone und Gemeinden		193	111		304
Sensitivitätsanalyse 1: Total	389	144	56		589
– davon Bund	389	48			437
– davon Kantone und Gemeinden		96	56		152
Sensitivitätsanalyse 2: Total	777	433	167		1377
– davon Bund	777	144			921
– davon Kantone und Gemeinden		289	167		456

3.1.2 Auswirkungen bei inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren

Die Aufhebung der Verrechnungssteuer auf Zinsen von inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren für bestimmte Gläubigerkategorien wirkt sich auf die einzelnen Gläubigerkategorien unterschiedlich aus. Deshalb ist zu unterscheiden zwischen:

1. inländischen nicht-natürlichen Personen mit Schweizer Zahlstelle;
2. natürlichen Personen aus EU-Ländern mit Schweizer Zahlstelle; und
3. Zahlstellen im Ausland, bei denen eine Domizilerklärung für den Gläubiger vorliegt.

Ausserdem wirkt sich die aufgrund der neuen Regelung zu erwartende Belebung des Schweizer Kapitalmarktes positiv auf die Steuereinnahmen aus.

Gläubiger: inländische nicht-natürliche Personen mit Schweizer Zahlstelle

*Annahme betreffend Steuerehrlichkeit:*³⁶ Inländische nicht-natürliche Personen mit Schweizer Zahlstelle haben sich bisher in Bezug auf die Deklaration verrechnungssteuerpflichtiger Einkünfte grundsätzlich steuerehrlich verhalten, weil sich für sie angesichts des Steuersatzes von 35 % die Rückforderung der Verrechnungssteuer immer auszahlt. Denn die Gewinnsteuerbelastung liegt bei Kapitalgesellschaften stets unter 35 % und bei institutionellen Anlegern sogar bei null.

*Annahme betreffend Verrechnungssteuer-Rückerstattung:*³⁷ Solche steuerehrlichen Personen haben bisher die Verrechnungssteuer vollständig zurückgefordert.

³⁶ Annahme, getroffen in Erwartung rationalen Handelns der Betroffenen.

³⁷ Annahme, getroffen in Erwartung rationalen Handelns der Betroffenen.

Finanzielle Auswirkungen: Durch die Abschaffung der Verrechnungssteuer für diese Gläubigerkategorie resultieren Mindereinnahmen bei der Verrechnungssteuer. Diese beschränken sich auf die Höhe des Zinsertrages, den der Fiskus bisher in der Phase zwischen Ablieferung und Rückerstattung der Steuer erzielt hat. Unterstellt man einen Zinssatz von 2 % und eine durchschnittliche Frist zwischen Ablieferung und Rückerstattung von 4 Monaten³⁸, so ergeben sich bei einem Verrechnungssteuer-Rückerstattungsvolumen von 2 Milliarden Franken³⁹ Mindereinnahmen für den Bund in Höhe von 13 Millionen Franken.

Gläubiger: natürliche Person aus EU-Land mit Schweizer Zahlstelle

Feststellung: Zinsen aus inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren unterstehen neu dem Zinsbesteuerungsabkommen statt der Verrechnungssteuer.

Feststellung: Für die finanziellen Auswirkungen ist wesentlich, dass zwischen Personen, welche sich für das Meldeverfahren entscheiden, und Personen, welche den Steuerrückbehalt wählen, unterschieden wird.

Finanzielle Auswirkungen beim Meldeverfahren: In diesem Fall entfällt die bisherige Verrechnungssteuer. Da Personen, die das Meldeverfahren gewählt haben, steuerlich sein dürften, werden sie die Verrechnungssteuer typischerweise zurückgefordert haben. Es resultieren daher Mindereinnahmen bei der Verrechnungssteuer im Ausmass der bisherigen Residualsteuer gemäss den jeweiligen DBA. Unter der Annahme, dass die betroffene Kategorie von EU-Bürgern bisher verrechnungssteuerpflichtige inländische Obligationen und Geldmarktpapiere im Wert von 2 Milliarden Franken⁴⁰ hielt, auf denen ein Zinsertrag von 2 % anfiel, der mit einer Residualsteuer von durchschnittlich 5 % belastet war, resultieren Mindereinnahmen in Höhe von $5 \% \cdot 2 \% \cdot 2 \text{ Milliarden Franken} = 2 \text{ Millionen Franken pro Jahr}$.

Finanzielle Auswirkungen beim Steuerrückbehalt: Auch in dieser Konstellation entfällt die bisherige Verrechnungssteuer. Die Schweiz erhält 25 % des Steuerrückbehaltes. Wenn die betroffene Person den Steuerrückbehalt wählt, hat sie höchstwahrscheinlich die bisherige Verrechnungssteuer nicht zurückgefordert.⁴¹ Das Steuersubstrat ginge bei Sätzen von je 35 % für Verrechnungssteuer und Steuerrückbehalt theoretisch um 75 % zurück. Da die bisherige, nicht rückforderbare Verrechnungssteuer bei einem im internationalen Umfeld sehr hohen Steuersatz von 35 % sehr unattraktiv ist, dürfte die Konstellation allerdings sehr selten sein, sodass es vertretbar erscheint, für die resultierenden Mindereinnahmen den Wert von null einzusetzen.

Zahlung an Person im Ausland mit Domizilerklärung für den Gläubiger

Feststellung: Die bisherige Residualsteuer bei Personen mit Domizil in einem Land mit DBA und die volle Verrechnungssteuer bei Personen mit Domizil in Ländern

³⁸ Annahme, getroffen auf Grundlage des Rückerstattungsverfahrens.

³⁹ VSt-Eingänge aus Obligationenzinsen 2009 3.38 Milliarden Franken; Annahme ohne statistische Grundlage: Rückerstattungen an juristische Personen, v.a. institutionelle Anleger 2 Milliarden Franken.

⁴⁰ Annahme auf Grundlagen von Daten der SNB: Auskunft über Wertschriftenbestände in den Kundendepots der Banken, 2009: Alle ausländischen Privatkunden halten inländische Obligationen und Geldmarktpapiere in Höhe von 2.5 Milliarden Franken.

⁴¹ Annahme, getroffen in Erwartung rationalen Handelns der Betroffenen.

ohne DBA auf den Zinsen von inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren entfallen.

Finanzielle Auswirkungen: Dies hat tendenziell Mindereinnahmen zur Folge; diese sind jedoch gering, da in den meisten wirtschaftlich gewichtigen DBA bereits heute auf die Erhebung einer Residualsteuer verzichtet wird und Investoren aus Nicht-DBA-Ländern inländische Obligationen und Geldmarktpapiere wegen der hohen Verrechnungssteuer ohnehin gemieden haben. Unterstellt man, dass die betroffenen Gläubiger bisher verrechnungssteuerpflichtige inländische Obligationen und Geldmarktpapiere im Wert von 2 Milliarden Franken⁴² hielten, auf denen ein Zinsertrag von 2 %⁴³ anfiel, der mit einer Residualsteuer/Verrechnungssteuer von durchschnittlich 15 %⁴⁴ belastet war, resultieren Mindereinnahmen in Höhe von $15\% \cdot 2\% \cdot 2 \text{ Milliarden Franken} = 6 \text{ Millionen Franken}$.

Kapitalmarktbelebungsseffekt

Feststellung: Die Aufhebung der Verrechnungssteuer auf Zinsen von inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren für bestimmte Gläubigerkategorien gestaltet die Rahmenbedingungen für den Schweizer Kapitalmarkt attraktiver und beseitigt die Hindernisse, welche einem zentralisierten Finanzmanagement in der Schweiz entgegenstehen.

Feststellung: Die Beseitigung der steuerlichen Hindernisse schafft im Kapitalmarktbereich und im Treasury-Bereich mittelfristig Arbeitsplätze und Wertschöpfung. Dies führt zu Mehreinnahmen bei der Einkommenssteuer und bei der Gewinnsteuer. Die Quantifizierung dieser Effekte unterliegt einer grossen Unsicherheit.

Die nachfolgenden Berechnungen stellen daher keine Schätzung dar; sie sollen stattdessen illustrieren, welche kritischen Annahmen getroffen werden müssten, um überhaupt zu einem Schätzergebnis zu gelangen:

- Die Beseitigung der steuerlichen Hindernisse schafft im Kapitalmarktbereich und im Treasury-Bereich mittelfristig 1000 Arbeitsplätze. Diese werden zu 70 % von bereits in der Schweiz erwerbstätigen Personen besetzt, deren steuerbares Einkommen um 25 %, d.h. 40 000 Franken, auf durchschnittlich 200 000 Franken steigt, sodass der betroffene Lohnzuwachs einem Grenzsteuersatz bei der Einkommenssteuer von 30 % unterliegt. Die restlichen 30 % der Arbeitsplätze werden von bisher nicht oder nicht in der Schweiz erwerbstätigen Personen besetzt, die im Durchschnitt ebenfalls ein steuerbares Einkommen von 200 000 Franken erzielen, das im Mittel mit einem Durchschnittssteuersatz von 20 % belastet wird.
- Durch Beseitigung der steuerlichen Hindernisse im Kapitalmarktbereich und im Treasury-Bereich steigen die in der Schweiz versteuerten Gewinne der

⁴² Annahme ohne Datengrundlage. Laut Statistik der SNB hielten Ende 2009 ausländische Privatkunden bei Schweizer Banken Obligationen und Geldmarktpapiere im geringen Umfang von lediglich 2.5 Milliarden Franken. Die unterstellte Annahme geht davon aus, dass die gewichtige Gruppe der ausländischen Privatkunden mit ausländischer Zahlstelle – wegen der hohen VSt von 35 % und der geringeren Affinität zur Schweiz – noch einen wesentlich geringeren Anteil ihrer Depotbestände in Schweizer Obligationen und Geldmarktpapieren halten.

⁴³ Annahme auf Grundlage der gegenwärtigen Zinsen auf Obligationen und Geldmarktpapieren in Schweizer Franken.

⁴⁴ Annahme ohne Datengrundlage.

Banken um 100 Millionen Franken an.⁴⁵ Diese Bankengewinne unterliegen einem Steuersatz von 20 %.⁴⁶ Die in der Schweiz versteuerten Gewinne multinationaler Konzerne nehmen um 500 Millionen Franken zu⁴⁷ und werden beim Bund effektiv zu 7,83 % und bei den Kantonen und Gemeinden gar nicht besteuert.⁴⁸

- Aufgrund der zu erwartenden Belegung des Schweizer Kapitalmarktes und der Ansiedlung zusätzlicher Finanzierungsfunktionen in der Schweiz nehmen die Einkommenssteuereinnahmen mittelfristig um $[(0,7 \cdot 30 \% \cdot 40\,000 \text{ Franken}) + (0,3 \cdot 20 \% \cdot 200\,000 \text{ Franken})] \cdot 1000 = 20 \text{ Millionen Franken}$ zu. Die Gewinnsteuereinnahmen steigen um $20 \% \cdot 100 \text{ Millionen Franken} + 7,83 \% \cdot 500 \text{ Millionen Franken} = 59 \text{ Millionen Franken}$.

Die folgende Tabelle fasst die finanziellen Auswirkungen der Aufhebung der Verrechnungssteuer auf Zinsen von inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren für bestimmte Gläubigerkategorien zusammen:

Mehreinnahmen in Millionen Franken (total aus Ziff. 3.1.2)

	Verrechnungs- steuer	Einkommens- steuer	Gewinn- steuer	Total
Gläubiger: inländische nicht-natürliche Personen mit Schweizer Zahlstelle	-13			-10
Gläubiger: natürliche Person aus EU-Land mit Schweizer Zahlstelle	-2			-2
Zahlung an Person im Ausland mit Domizilerklärung für den Gläubiger	-6			-6
Kapitalmarktbelegungseffekt (pro memoria)		Mehrein- nahmen	Mehrein- nahmen	Mehrein- nahmen
Total	-21			-21
(ohne Kapitalmarktbelegungseffekt)				
– davon Bund	-21			-21
– davon Kantone und Gemeinden				

3.1.3 Zusammenfassung

Die folgende Tabelle fasst die finanziellen Auswirkungen insgesamt für beide Szenarien A und B zusammen. Aufgrund der Annahmen bewegen sich die permanenten Minder- bzw. Mehreinnahmen in Abhängigkeit vom Ausmass der heutigen Steuerehrlichkeit in einer geschätzten Bandbreite von -21 Millionen Franken (Szenario A: vollständige Steuerehrlichkeit) und 437-892 Millionen Franken (Szenario B: vollständige Steuerunehrlichkeit). Davon entfallen zwischen -21 Millionen Franken und 89-199 Millionen Franken auf den Bund und zwischen 0 Millionen Franken und 348-694 Millionen Franken auf Kantone und Gemeinden. Nicht berücksichtigt in diesen Zahlen sind einerseits der schwierig quantifizierbare Effekt aus der Verle-

⁴⁵ Annahme ohne Datengrundlage.

⁴⁶ Annahme auf Grundlage ordentlicher Gewinnsteuerbelastung.

⁴⁷ Annahme ohne Datengrundlage.

⁴⁸ Annahme: effektive Steuerbelastung für Holdinggesellschaften.

gung der Zahlstelle ins Ausland, welcher Mindereinnahmen bewirkt, und andererseits der ebenfalls schwierig zu beziffernde Kapitalmarktbelegungseffekt, der Mehreinnahmen generiert.

Zusammenfassung: Permanente Mehreinnahmen in Millionen Franken

	Verrechnungs- steuer	Einkommens- steuer	Vermögens- steuer	Gewinn- steuer	Total
Szenario A:					
Total	-21				-21
- davon Bund	-21				-21
- davon Kantone und Gemeinden					
Szenario B:					
Grundannahme: Total	-21	496	190		665
- davon Bund	-21	165			144
- davon Kantone und Gemeinden		330	190		521
Szenario B:					
Sensitivitätsanalyse 1: Total	-21	331	127		437
- davon Bund	-21	110			89
- davon Kantone und Gemeinden		221	127		348
Szenario B:					
Sensitivitätsanalyse 2: Total	-21	660	254		892
- davon Bund	-21	220			199
- davon Kantone und Gemeinden		440	254		694
pro memoria:					
Effekt Verlegung Zahlstelle		Minderein- nahmen		Minderein- nahmen	Minder- ein- nahmen
Kapitalmarktbelegungseffekt		Mehrein- nahmen		Mehrein- nahmen	Mehr- ein- nahmen

Hinzu kommen die in der nächsten Tabelle dargestellten einmaligen Effekte im Jahr des Inkrafttretens der Änderung des VStG und im Zeitpunkt der straffreien Selbstanzeige in Szenario B in Höhe von 874 Millionen Franken (Szenario A) bzw. 583–1377 Millionen Franken (Szenario B). In Szenario A fließen die Mehreinnahmen dem Bund zu, in Szenario B entfallen 437–921 Millionen Franken auf den Bund und 152–456 Millionen Franken auf die Kantone und Gemeinden.

Zusammenfassung: Einmalige Mehreinnahmen in Millionen Franken

	Verrechnungs- steuer*	Einkommens- steuer ^o	Vermögens- steuer ^o	Gewinn- steuer	Total
Szenario A:					
Total	874				874
– davon Bund	874				874
– davon Kantone und Gemeinden					
Szenario B:					
Grundannahme: Total	583	289	111		983
– davon Bund	583	96			679
– davon Kantone und Gemeinden		193	111		304
Szenario B:					
Sensitivitätsanalyse 1: Total	389	144	56		589
– davon Bund	389	48			437
– davon Kantone und Gemeinden		96	56		152
Szenario B:					
Sensitivitätsanalyse 2: Total	777	433	167		1377
– davon Bund	777	144			921
– davon Kantone und Gemeinden		289	167		456

* im Jahr des Inkrafttretens
^o im Jahr der straffreien Selbstanzeige

Die nächste Tabelle zeigt für das Basisszenario und die beiden Sensitivitätsanalysen, bei welchem Anteil der bisher von inländischen natürlichen Personen nicht deklarierten ausländischen Obligationen und Geldmarktpapiere die Reform gerade Aufkommensneutralität erreicht. Dieser Break-Even-Punkt wird einerseits nur für die permanenten Einnahmen und andererseits für den Barwert der permanenten und der einmaligen Einnahmen des Bundes sowie aller drei Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden ausgewiesen. Liegt der Anteil der bisher nicht deklarierten Vermögenswerte jeweils über (unter) dem in der Tabelle aufgeführten Wert resultieren Mehreinnahmen (Mindereinnahmen).

Aufkommensneutralität bewirkender Anteil der bisher von inländischen natürlichen Personen nicht deklarierten ausländischen Obligationen und Geldmarktpapiere (Break-Even-Punkt)

	Basisszenario	Sensitivitäts- analyse 1	Sensitivitäts- analyse 2
Permanente Einnahmen			
– nur Einnahmen Bund	12,9 %	19,3 %	9,7 %
– Einnahmen Bund, Kantone und Gemeinden	3,1 %	4,7 %	2,3 %
Barwert einmalige + permanente Einnahmen			
– nur Einnahmen Bund	2,4 %	3,8 %	1,7 %
– Einnahmen Bund, Kantone und Gemeinden	0,6 %	0,9 %	0,4 %

3.2 Personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen auf den Bund.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Im Hinblick auf die in Ziffer 1.2.2 definierten steuerpolitischen Ziele erweist sich die in dieser Botschaft vorgeschlagene Änderung des Verrechnungssteuergesetzes zusammen mit den Massnahmen in der TBTF-Vorlage als zielführend. Sie weist einen hohen Zielerreichungsgrad auf.

Die vorgeschlagene Änderung verstärkt das in der TBTF-Vorlage im Vordergrund stehende Regulierungsziel, indem sie gewährleistet, dass CoCos aus der Schweiz heraus zu internationalen Konditionen begeben werden können. Damit wird die Anwendung schweizerischen Rechts ermöglicht, was die Rechtssicherheit des Instruments erhöht.

Die Sicherungsfunktion wird bei Obligationen und Geldmarktpapieren neu durch das Zahlstellenprinzip übernommen. Dieses besichert auch Zinserträge aus ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren, welche im Inland ansässige natürliche Personen bei inländischen Zahlstellen halten. Dadurch wird eine Lücke im Sicherungssystem geschlossen, was die Möglichkeiten, Steuern zu hinterziehen, einschränkt. Somit ergibt sich auch unter dem Gerechtigkeitsziel (Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit) eine verbesserte Zielerreichung.

Die Vorlage gestaltet die Rahmenbedingungen für den Schweizer Kapitalmarkt attraktiver und beseitigt die Hindernisse, die einem zentralisierten Finanzmanagement in der Schweiz entgegenstehen. Durch die verbesserten Rahmenbedingungen wird der Schweizer Kapitalmarkt effizienter, sodass die Margen etwas sinken dürfen. Aufgrund der zu erwartenden Belegung des Schweizer Kapitalmarktes und der Ansiedlung zusätzlicher Finanzierungsfunktionen in der Schweiz dürften zusätzliche Wertschöpfung und Arbeitsplätze entstehen. Durch die Voraussetzungen für die Marktentwicklung und die steuerliche Gleichbehandlung der CoCos und der übrigen Anleihen werden zudem die unerwünschten Verdrängungseffekte der übrigen Anleihen durch die CoCos vermieden. Langfristig werden überdies die bestehenden Hindernisse bei der konzerninternen Finanzierung beseitigt, da neu die Ausgabe der von einer inländischen Muttergesellschaft garantierten Anleihen im Ausland der Verrechnungssteuer unterliegt. Damit erübrigt sich die Frage einer allfälligen Steuerumgehung.

Ein gewisses Risiko stellt die Möglichkeit dar, dass steuerunehrliche inländische natürliche Personen ihre Zahlstelle ins Ausland verlagern, um die Verrechnungssteuer zu vermeiden bzw. die Einkommens- und die Vermögenssteuer zu umgehen. Dadurch kann die Wertschöpfung der inländischen Vermögensverwalter zurückgehen.⁴⁹ Um dieses Risiko einzuschränken, wird die Verrechnungssteuer bei Zahlung von Zinsen auf inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren ins Ausland erhoben, sofern keine Domizilerklärung nach Artikel 11 Absatz 2 VStG vorliegt. Soll das Risiko der Zahlstellenverlagerung ins Ausland darüber hinaus weiter einge-

⁴⁹ Vgl. hiezu die Ausführungen in Ziffer 3.1.1, finanzielle Auswirkung Option 4.

schränkt werden, müssten beispielsweise im Zinsbesteuerungsabkommen und in den bilateralen Abkommen über die Abgeltungssteuern auf Geldern ausländischer Privatkunden schweizerischer Zahlstellen Reziprozitätsklauseln zugunsten der Schweiz ausgehandelt werden.

Unter dem Effizienzziel ergibt sich im Hinblick auf die Vollzugskosten der Besteuerung eine leichte Verschlechterung. Hier fallen die Umstellungskosten für den Wechsel zum Zahlstellenprinzip negativ zu Buche. Diese Umstellungskosten halten sich allerdings insofern in Grenzen, als die Zahlstellen das Zahlstellenprinzip im Rahmen des Zinsbesteuerungsabkommens bereits implementiert haben. Nach der Umstellung müssen jedoch zwei Systeme parallel administriert werden: Für Zinsen auf Obligationen und Geldmarktpapieren gilt das Zahlstellenprinzip, für andere Kapitalerträge aus beweglichem Vermögen hingegen das Schuldnerprinzip. Durch den Übergang zum Zahlstellenprinzip werden die Schuldner inländischer Obligationen und Geldmarktpapiere administrativ entlastet, weil nicht mehr sie, sondern die Zahlstellen die Verrechnungssteuer abführen müssen. Umgekehrt nimmt der Aufwand bei den Zahlstellen zu.

Ziel	Zielerreichung
1 Regulierungsziel (Durchsetzung der Regulierungsanforderung zur Vermeidung systemischer Risiken durch die FINMA)	+ CoCos können zu internationalen Konditionen platziert werden. + Effektivität des Instrumentes optimal, da Emission im Inland nach inländischem Recht erfolgen kann.
2 Fiskalziel (Steuerertrag erhalten)	+ Die Änderung des Verrechnungssteuergesetzes bringt Mehreinnahmen (vgl. Ziff. 3.1.3). Sie korrigiert damit die Mindereinnahmen, die mit der TBTF-Vorlage einhergehen.
3 Gerechtigkeitsziel (Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch Sicherungsmassnahmen gegen Steuerhinterziehung gewährleisten)	+ Die Sicherungsfunktion wird bei Obligationen und Geldmarktpapieren neu durch das Zahlstellenprinzip übernommen. Dieses besichert auch diesbezügliches Einkommen aus ausländischen Quellen bei inländischen Zahlstellen. Dadurch wird eine Möglichkeit, Steuern zu hinterziehen, ausgeschlossen.
4 Standortziel (günstige Rahmenbedingungen für den Finanzplatz)	+ Keine Wettbewerbsnachteile für Schweizer systemrelevante Banken, da sie rechtssichere CoCos im Inland begeben können. + Schweizer Geld- und Kapitalmarkt wird steuerlich international wettbewerbsfähig. Dies schafft zusätzliche Wertschöpfung und Arbeitsplätze im Inland. – Wenn steuerunehrliche Inländer ihre Zahlstelle ins Ausland verlegen, wandert bisher in der Schweiz erbrachte Wertschöpfung ins Ausland ab.
5 Effizienzziel (niedrige Vollzugskosten der Besteuerung)	– Es müssen zwei Systeme administriert werden: Für Zinsen auf Obligationen und Geldmarktpapieren gilt das Zahlstellenprinzip, für andere Kapitalerträge aus beweglichem Vermögen hingegen das Schuldnerprinzip. – Umstellungskosten für den Wechsel zum Zahlstellenprinzip.

Ziel	Zielerreichung
	= Aufgrund der Erfahrungen der Banken mit dem Zinsbesteuerungsabkommen sind die Voraussetzungen für ein auf die Phase der CoCo-Emissionen abgestimmtes Inkrafttreten des Übergangs zum Zahlstellenprinzip gegeben.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008⁵⁰ über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008⁵¹ über die Legislaturplanung 2007–2011 vorgesehen. Die Gründe dafür ergeben sich aus den vorstehenden Ausführungen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Der Bund braucht im Bereich der Steuern eine explizite Verfassungsgrundlage, um Steuern zu erheben. Die Bundeskompetenz zur Erhebung einer Quellensteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens ist in Artikel 132 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankert.

Die geplanten Änderungen auf dem Gebiet der Verrechnungssteuer sind demnach verfassungskonform.

Die Bundesverfassung stellt keine besonderen Anforderungen, was die Ausgestaltung der Verrechnungssteuer anbelangt. Aus diesem Grund kommt dem Gesetzgeber ein grosser Handlungsspielraum zu. Hingegen schreibt Artikel 127 Absatz 1 BV vor, dass die dem Steuersystem zugrunde liegenden Grundsätze, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, das Steuerobjekt und die Steuerbemessung, im Gesetz zu regeln sind. Für die Verrechnungssteuer sind diese Fragen im VStG geregelt, das namentlich das Steuerobjekt und -subjekt festlegt. Hervorzuheben ist ferner, dass die Verrechnungssteuer in erster Linie eine Sicherungsfunktion erfüllt⁵². Ihre Erhebung soll sicherstellen, dass die Steuerpflichtigen dem Fiskus regelmässig ihre steuerpflichtigen Einkommen und das Vermögen angeben, aus dem diese Einkommen stammen. Die Verrechnungssteuer wird den Schweizer Steuerpflichtigen, die ihrer Steuerpflicht korrekt nachkommen, vollumfänglich zurückerstattet.

Im geltenden Verrechnungssteuergesetz obliegt die Steuerpflicht dem Schuldner der steuerbaren Leistung. Dieser ist somit der Steuerpflichtige (Art. 10 Abs. 1 VStG). Die steuerbare Leistung ist bei der Auszahlung, Überweisung, Gutschrift oder Ver-

⁵⁰ BBl 2008 753

⁵¹ BBl 2008 8543

⁵² Nach der Lehre erfüllt die Verrechnungssteuer auch einen fiskalischen Zweck, und zwar in den Fällen, in denen die Verrechnungssteuer nicht zurückerstattet wird. Dies kann der Fall sein, wenn die Zahlungen an Personen mit Wohnsitz im Ausland gehen. Besteht ein Doppelbesteuerungsabkommen, so ist die ganze oder teilweise Rückerstattung jedoch in der Regel möglich.

rechnung ohne Rücksicht auf die Person des Gläubigers um den Steuerbetrag zu kürzen (Art. 14 Abs. 1 VStG).

Neu soll die Verrechnungssteuer zur Sicherung der direkten Steuern bezüglich der Erträge aus Obligationen und Geldmarktpapieren durch eine inländische Zahlstelle erhoben werden. Dadurch erfährt das System keinen grundlegenden Wechsel, der eine Verfassungsänderung erfordern würde.

Die bisher auf die Erträge von inländischen Obligationen beschränkte Besteuerung wird – für im Inland ansässige natürliche Personen – neu auch auf die Erträge von ausländischen Obligationen ausgeweitet. Zudem ist im Grundsatz auch die Besteuerung der Erträge von inländischen Obligationen vorgesehen, die an eine im Ausland ansässige Person gezahlt werden. Artikel 132 Absatz 2 BV verbietet eine solche Ausweitung nicht. Das Steuerobjekt, das heisst die Erträge beweglichen Vermögens sowie die Berechnungsgrundlagen, bleiben verfassungskonform. Einzig das Steuererhebungsverfahren erfährt insofern eine Änderung, als nicht mehr der Schuldner der steuerbaren Leistung, sondern die Zahlstelle für Obligationenerträge steuerpflichtig wird. Für alle anderen verrechnungssteuerpflichtigen Erträge (Erträge aus beweglichen Kapitalvermögen, auf Lotteriegewinnen und auf Versicherungsleistungen) obliegt die Steuerpflicht dagegen wie bisher dem Leistungsschuldner.

Die Einführung der Steuererhebung durch eine Zahlstelle ändert, wie bereits erwähnt, auch nichts an der Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer. Unter diesen Umständen ist das neue System durch Artikel 132 Absatz 2 BV abgedeckt und bleibt verfassungskonform.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorgesehenen Bestimmungen betreffen die Steuererhebung, die ausschliesslich Sache der schweizerischen Steuerhoheit ist: Die Erhebung oder Nichterhebung der Verrechnungssteuer sowie die Bestimmung des Steuerobjekts stehen einzig und allein dem Schweizer Gesetzgeber zu. Diese Bestimmungen sind vereinbar mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz. Das Verhältnis zum Zinsbesteuerungsabkommen ist in Ziffer 1.3 erläutert, dasjenige zu den Doppelbesteuerungsabkommen in den Erläuterungen zu Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} E-VStG.

