

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Eidgenössische Steuerverwaltung
Eigerstrasse 65
3003 Bern

1. Juli 2020

Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 3. April 2020, mit dem Sie uns den Entwurf des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (Verrechnungssteuergesetz, VStG) zur Stellungnahme unterbreiten. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Regierungsrat des Kantons Aargau schliesst sich grundsätzlich der Haltung der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) an und äussert sich entsprechend wie folgt:

1. Allgemeines

Mit den beabsichtigten Änderungen des Verrechnungssteuergesetzes sollen sowohl der Fremdkapitalmarkt als auch der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer gestärkt werden.

Nach dem heute geltenden System ist die Verrechnungssteuer gemäss Art. 1 VStG eine vom Bund erhobene Quellensteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens, auf Gewinnen aus Geldspielen gemäss Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS), auf Gewinnen aus Lotterien und Geschicklichkeitsspielen zur Verkaufsförderung, die gemäss Art. 1 Abs. 2 lit. d und e BGS diesem nicht unterstehen, und auf Versicherungsleistungen; wo es das Gesetz vorsieht, tritt anstelle der Steuerentrichtung die Meldung der steuerbaren Leistung.

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

Zur Stärkung des Fremdkapitalmarkts soll neu die Verrechnungssteuer auf Zinserträgen nur erhoben werden, wenn es sich beim Anleger um eine inländische natürliche Person handelt. Zur Stärkung des Sicherungszwecks soll die Verrechnungssteuer nicht wie bis anhin auf inländische Zinserträge beschränkt, sondern neu auch auf ausländische Zinserträge ausgedehnt werden.

Ein differenzierter Steuerabzug setzt voraus, dass dem Schuldner seine Gläubiger bekannt sind, was gerade bei handelbaren Obligationen nicht der Fall ist. Aus diesem Grund soll die Pflicht zur Erhebung der Verrechnungssteuer neu an die Zahlstellen übertragen werden, die den Zinsertrag dem Anleger (eine inländische natürliche Person) gutschreibt, wobei – wie oben erwähnt – der Verrechnungssteuerabzug sowohl auf inländischen als auch auf ausländischen Zinserträgen vorzunehmen

ist. Bei Letzteren sieht Art. 13 Abs. 1^{bis} E-VStG vor, dass die steuerpflichtige Zahlstelle die Verrechnungssteuer um diejenigen ausländischen Quellensteuern kürzt, die weder rückforderbar noch anrechenbar sind. Inländische Schuldner haben zudem die Wahl, ob sie von diesem Systemwechsel (Zahlstellenprinzip) Gebrauch machen oder im bisherigen System (Schuldnerprinzip) verbleiben wollen.

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

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

Der Regierungsrat des Kantons Aargau erachtet eine Stärkung des Fremdkapitalmarkts grundsätzlich als sinnvoll, ebenso wie eine Ausweitung des Sicherungszwecks der Verrechnungssteuer.

Er begrüsst auch die in Art. 56 E-VStG vorgeschlagene Legitimation der kantonalen Verrechnungssteuerämter zur Beschwerde an das Bundesgericht.

Die Reform der Verrechnungssteuer bringt für die Kantone aber auch zusätzliche finanzielle Risiken und zusätzlichen Umsetzungsaufwand mit sich. Für diese Problemfelder sind in Zusammenarbeit mit den Kantonen zwingend Lösungen zu erarbeiten, die den nachfolgenden Überlegungen Rechnung tragen.

2. Digitalisierung und Automatisierung

Aus Sicht der Kantone, die für die Rückerstattung der Verrechnungssteuer an inländische natürliche Personen zuständig sind, stehen die Auswirkungen der Gesetzesvorlage auf die Steuerpflichtigen und die kantonalen Vollzugsbehörden im Vordergrund; dies insbesondere mit Blick auf bereits erfolgte und geplante Schritte zur Digitalisierung und Automatisierung. In dieser Hinsicht nehmen wir einerseits gerne zur Kenntnis, dass keine neuen Meldeverfahren vorgesehen sind. Andererseits müssen wir feststellen, dass die beabsichtigte Reform der Verrechnungssteuer einem digitalisierten Deklarations- und einem automatisierten Rückerstattungsverfahren entgegensteht.

Im heute geltenden System klassifiziert die Eidgenössische Steuerverwaltung praktisch jedes Wertpapier und führt die steuerlich relevanten Daten laufend elektronisch nach. Deshalb bilden diese Daten heute die Quelle für die durch die Steuerpflichtigen elektronisch ausgefüllten Wertschriftenverzeichnisse, ebenso wie für die elektronischen Wertschriftenprüfungssysteme der kantonalen Steuerverwaltungen.

Weil mit der vorgeschlagenen Reform der Verrechnungssteuer neu der Ort der Zahlstelle (Inland oder Ausland) massgebend wird, kann für die Frage, ob die Verrechnungssteuer auf Zinsen erhoben wurde, nicht mehr ohne weiteres auf die Datenquelle der Eidgenössischen Steuerverwaltung abgestellt werden. Dies wäre gegenüber heute ein grosser Nachteil für alle Steuerpflichtigen, die ihr Wertschriftenverzeichnis – welches gleichzeitig in allen Kantonen auch den Rückerstattungsantrag für die Verrechnungssteuer darstellt – elektronisch ausfüllen. Im Rahmen der Prüfung der Rückerstattungsanträge müssten die Kantone sodann in allen Fällen die Einzelbelege bei den Steuerpflichtigen einfordern und manuell kontrollieren, ob die geltend gemachte Verrechnungssteuer auch tatsächlich abgezogen wurde. Ansonsten trägt der Kanton das finanzielle Risiko einer zu Unrecht zurückerstatteten Verrechnungssteuer.

Ein belegbasiertes Rückerstattungsverfahren widerspricht nicht nur diametral den Digitalisierungsstrategien von Bund und Kantonen. Vielmehr würde dies auch zu unverhältnismässig grossem Aufwand bei den kantonalen Steuerverwaltungen führen und von den Steuerpflichtigen kaum verstanden. Indem Art. 20d Abs.1^{bis} VStG vorsieht, dass das Zahlstellenprinzip für den inländischen Schuldner freiwillig ist, wird die Komplexität des gesamten Systems zusätzlich erhöht.

Aus diesem Grunde braucht das VStG eine Rechtsgrundlage, welche es dem Bundesrat gestattet, auf dem Verordnungsweg Vorschriften zu erlassen, wie die inländischen Schuldner und die inländischen Zahlstellen die Verrechnungssteuerabzüge bescheinigen müssen, damit sowohl die Digitalisierung im Allgemeinen als auch die automatisierte Antragsprüfung der Kantone im Besonderen gewährleistet ist. In dieser Hinsicht weisen wir darauf hin, dass im Bereich der digitalisierten Deklaration und Prüfung von Wertschriften in den vergangenen Jahren wegweisende Fortschritte erzielt werden konnten. Namhafte Banken und Bankengruppen wie CS, UBS, Raiffeisen sowie mehrere Kantonal- und Regionalbanken haben den eSteuerauszug erfolgreich eingeführt und zahlreiche kantonale Steuerverwaltungen haben die elektronische Verarbeitung des eSteuerauszugs in ihren IT-Systemen umgesetzt. Diese Fortschritte dürfen nicht aufs Spiel gesetzt, sondern in Zusammenarbeit mit den Kantonen für eine Lösungsfindung genutzt werden, die im Einklang mit den Digitalisierungsbestrebungen steht.

3. Ausländische Quellensteuern

Gemäss dem Wortlaut von Art. 13 Abs. 1^{bis} VStG kürzt die inländische Zahlstelle den Verrechnungssteuerabzug um diejenigen ausländischen Quellensteuern, die weder rückforderbar noch anrechenbar sind. Ausländische Quellensteuern auf Zinserträgen sind jedoch nur dann weder (im Ausland) rückforderbar noch (im Inland) anrechenbar, wenn sie aus einem Land stammen, mit welchem die Schweiz kein Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) abgeschlossen hat.

Demgegenüber geht aus den Erläuterungen klar hervor, dass sich diese Bestimmung auf Zinserträge aus Ländern bezieht, mit welchen die Schweiz ein DBA abgeschlossen hat. Der Gesetzestext muss daher im Sinne der Erläuterungen angepasst werden, damit der Gesetzeswortlaut klar zum Ausdruck bringt, dass sich eine Anrechnung ausländischer Quellensteuern nur auf Zinserträge aus DBA-Staaten bezieht und denjenigen Teil der ausländischen Quellensteuer betrifft, welcher im DBA-Staat verbleibt (sogenannte Residualsteuer) beziehungsweise in der Schweiz auf dem Wege der Steueranrechnung zurückgefordert werden kann.

4. Finanzielle Überlegungen

Die Einführung einer teilweisen Zahlstellensteuer erfordert bei den Kantonen grosse Anpassungen der Informatiksysteme. So müssen nicht nur die Prüfsysteme der kantonalen Steuerverwaltungen verändert werden, sondern auch die elektronischen Deklarationssysteme für die steuerpflichtigen natürlichen Personen. Dementsprechend wäre es angezeigt, dass sich der Bund nicht nur an den Kosten der Zahlstellen, sondern auch an den Implementierungskosten der Kantone beteiligt. Überdies hinaus wäre es sachgerecht, wenn die Implementierungsleistungen des Bundes an die Zahlstellen bei der Bemessung der gesetzlichen Beteiligung der Kantone gemäss Art. 2 Abs. 1 VStG ausgenommen würden. Andernfalls würden sich die Kantone indirekt zu 10 % an diesen Implementierungsleistungen an die Zahlstellen beteiligen.

Die im Rahmen der Vorlage geschätzten Mindereinnahmen der Kantone aus der Verrechnungssteuer erachten wir als plausibel. Allerdings liegt den Berechnungen ein Tiefzinsniveau zugrunde, weshalb sich die Ausfälle bei einem Anstieg des Zinsumfelds markant erhöhen werden. Demgegenüber erachten wir es als fraglich, ob inländische Konzerne als Folge des Zahlstellenprinzips tatsäch-

lich ihre Obligationen neu aus dem Inland heraus begeben werden. So können wir keinen überzeugenden Grund erkennen, weshalb die Konzerne ihre über die Jahre hinweg aufgebauten und gut funktionierenden Strukturen aufgeben sollten.

5. Übrige Reformthemen

Die vorgeschlagene Gleichbehandlung direkter und indirekter Anlagen erachten wir als grundsätzlich sachgerecht. Wir weisen jedoch darauf hin, dass die Komplexität der Umsetzung dieser Neuerung sowohl für die Zahlstellen als für die Anleger und die kantonalen Steuerbehörden eine grosse Herausforderung darstellt.

Falls die vorgeschlagene Reform nicht per 1. Januar 2021 in Kraft treten sollte, dann erachten wir eine Verlängerung der bestehenden Ausnahmebestimmungen für "Too-big-to-fail-Instrumente" um 10 Jahre als sachgerecht.

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

6. Zusätzliche Fragen

Die im Einladungsschreiben aufgeführten zusätzlichen Fragen sind in der vorliegenden Stellungnahme aufgegriffen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Markus Dieth
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- vernehmlassungen@estv.admin.ch