

Es gilt das gesprochene Wort

11.047 Änderung des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (Belebung des schweizerischen Kapitalmarktes)

Ausführungen von Landammann Christian Wanner, Präsident FDK,
Anhörung WAK-N, 8. November 2011, Parlamentsgebäude, Bern

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, vor Ihrer Kommission die Haltung der FDK darlegen zu dürfen. Die heute vorliegende Frage des Wechsels vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip war bereits Gegenstand der Vernehmlassung über die Revision des Bankengesetzes betreffend Grossbankenregulierung, der sogenannten Too-big-to-fail-Vorlage. In der Anhörung vor der WAK-S vom 10. Mai 2011 dazu äusserte ich Verständnis für die Herauslösung dieses Systemwechsels aus der TBTF-Vorlage.

Die Stellungnahme der FDK zur TBTF-Vorlage wurde von unserer Plenarversammlung am 28. Januar 2011 einstimmig verabschiedet. Zahlreiche Kantonsregierungen übernahmen sie direkt oder schlossen sich ihr in den Grundzügen an. Zur vorliegenden Frage des Wechsels vom Schuldner- zum Zahlenstellenprinzip äusserte sich die FDK als solche nur summarisch. Wir machten lediglich „Unebenheiten“ dieses Systemwechsels geltend. Von jenen Kantonsregierungen, die sich überhaupt zum Systemwechsel äusserten, stimmten ihm alle bis auf eine zumindest grundsätzlich zu.

Für diese **grundsätzliche Zustimmung** sind drei Hauptgründe ausschlaggebend:

- Vorab wird der **Sicherungszweck** der Verrechnungssteuer mit dem Wechsel auf das Zahlstellenprinzip wesentlich **verstärkt**. Steuerpflichtige können sich der Verrechnungssteuer nicht mehr entziehen, indem sie Anlagen in ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren (auch in Schweizer Franken) tätigen. Dies ist eine Verbesserung der Steuergerechtigkeit und der Sicherstellung der schweizerischen Einkommens- und Vermögenssteuern.

- Zweitens ist die angestrebte **Belebung des Kapitalmarktes** auch im Interesse der Kantone. Der Finanzplatz Schweiz steht unter Druck und vor grossen Herausforderungen. Damit er seinen Beitrag zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung – und damit zu den Steuereinnahmen der Kantone – weiterhin leisten kann, ist er auf günstige Rahmenbedingungen angewiesen. Der Wechsel zum Zahlstellenprinzip erlaubt die gezielte, auf natürliche Personen mit Wohnsitz in der Schweiz begrenzte Anwendung der Verrechnungssteuer. Für juristische Personen und institutionelle Investoren stellt sie kein Hindernis mehr dar, den schweizerischen Kapitalmarkt zu nutzen oder Finanzierungsfunktionen in die Schweiz zu verlegen.
- Drittens scheinen die **finanziellen Auswirkungen auf die Kantone** je nach Szenario und Annahmen betreffend Grundlagen der Daten und Verhalten der Steuerpflichtigen positiv zu sein. Sie bewegen sich unter Berücksichtigung der Kantonsanteile an der Verrechnungssteuer und der direkten Bundessteuer zwischen permanenten CHF 365 bis 729 Mio. Die Mehreinnahmen entstehen aus den Einkommens- und Vermögenssteuern. Demgegenüber nehmen die Kantonsanteile an der Verrechnungssteuer mit rund – CHF 2 Mio. gemessen an den durchschnittlichen Verrechnungssteueranteile der Kantone in den Jahren 2005 bis 2010 von CHF 467 Mio. um weniger als 0.5 Prozent ab. Die Mehreinnahmen aus den Einkommens- und Vermögenssteuern für die Kantone blieben jedoch aus, wenn wir bereits heute einen Zustand der vollständigen Steuerehrlichkeit hätten. Wir sind zwar vermutlich zu Recht auf die Steuerehrlichkeit in der Schweiz stolz. Aber solche perfekten Zustände scheinen mir doch eher ins Paradies als in die Realität zu gehören. Unter dem Strich dürften deshalb – sofern die Darlegungen in der Botschaft zutreffen - die Kantone mit Mehreinnahmen rechnen. Diese sind jedoch erstens ungewiss und zweitens nicht so erklecklich, als dass sie z.B. die Mehrausgaben aus der Spitalfinanzierung, die vielleicht ausfallenden Gewinnausschüttungen der Nationalbank sowie allfällige Mindereinnahmen aus der Grossbankenregulierung (TBTF-I-Vorlage) und den Abgeltungssteuerabkommen zu kompensieren vermögen.

Die eingangs erwähnten **Unebenheiten** orten wir in folgenden Punkten:

- Eine erste Unebenheit des Vernehmlassungsentwurfs wurde gemindert, nämlich das Risiko, dass steuerunehrliche inländische Personen ihre **Zahlstelle ins Aus-**

land verlagern. Durch die Erhebung der Verrechnungssteuer auf Zinszahlungen ins Ausland, sofern keine Domizilerklärung vorliegt, wird dieses Risiko begrenzt. Es wird aber nicht vollständig ausgeschaltet.

- Weitere Unebenheiten können darin bestehen, dass ausländische Fonds und Zahlstellen keine Domizilerklärungen abgeben wollen oder können und darauf bedacht sein werden, dass in der Kette zwischen Schuldner und Gläubiger keine schweizerischen Zahlstellen aufscheinen. Das könnte auch zur Abwanderung von Wertschöpfung aus der Schweiz führen. Zudem scheint sich eine Unebenheit aus **Ungleichbehandlungen** zwischen direkter und indirekter Anlage in Portfolio-Fonds und ausländischen kollektiven Kapitalanlagen zu ergeben. Vielleicht lassen sich im Rahmen der vorliegenden Revision noch Lösungen für solche Unebenheiten finden. Der grosse, vielleicht imperfekte Fortschritt der vorgeschlagenen Lösung sollte jedoch nicht der Suche nach der absolut wasserdichten Lückenschliessung geopfert werden. Der Spatz in der Hand ist allemal besser als die Taube auf dem Dach.
- Schliesslich lassen sich zusätzliche Unebenheiten bei **Auswirkungen auf die Kantone** ausmachen:
 - Gemäss der vorliegenden Botschaft hat die Vorlage keine **personellen Auswirkungen** auf den Bund. Dies gilt nicht für die Kantone: In der Vernehmlassungsvorlage des Bundesrats vom 22. Dezember 2010 zur Änderung des Bankengesetzes hielt der Bundesrat zutreffend fest, dass aus der Unterstellung der Zinsen aus ausländischen Obligationen und Geldmarktpapieren zugunsten inländischer natürlicher Personen mit Vermögensverwaltung bei Schweizer Zahlstellen bei „den Kantonen die Rückerstattungsansprüche aus der Verrechnungssteuer zunehmen (dürften).“ Hinzuzufügen ist, dass die Rückerstattungsansprüche auch anspruchsvoller und aufwendiger zu kontrollieren sein werden, weil den verschiedenen Quellen- und Sockelsteuerregimes ausländischer Staaten Rechnung zu tragen sein wird. Dieser erhöhte Aufwand der Kantone könnte einem dazu veranlassen, eine Erhöhung der Provision bzw. des Anteils der Kantone an der Verrechnungssteuer von heute 10 % (Art. 2 Abs. 2 VStG) zu fordern. Der Mehraufwand ist jedoch der Preis für die Erhöhung der Steuerehrlichkeit und damit der Erträge bei den direkten Steuern. Daraus dürften die Kantone einen um Faktoren höheren Nutzen ziehen als der Bund.

- Es gibt jedoch eine andere Begründung, welche die **Erhöhung des Kantonsanteils** am Reinertrag der nicht zurückgeforderten Verrechnungssteuern rechtfertigte: geht man davon aus, dass mit dem Wechsel zur Zahlstellensteuer sich der Anteil der von inländischen natürlichen Personen nicht zurückgeforderten Verrechnungssteuererträgen erhöht, so steigt die Bedeutung der Verrechnungssteuer als Substitut für die Einkommenssteuer. Dies rechtfertigte es grundsätzlich, den Kantonsanteil an der Verrechnungssteuer möglicherweise markant zu erhöhen. Ich lasse es für den Moment bei dieser Feststellung bewenden: die Frage würde den Rahmen dieser Vorlage sprengen. Zum einen steht der in Art. 132 Abs. 2 BV auf 10 % fixierte Kantonsanteil seiner Erhöhung entgegen. Zum anderen hätte dies möglicherweise sehr tiefgreifende Auswirkungen auf den Bundeshaushalt und die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen. Die Frage der Vorsteuerabzugskürzung bei der Mehrwert-Steuer lehrte uns, dass der Handlungsspielraum für eigentlich systemgerechte Korrekturen sehr eng ist.

Zusammenfassend bitte ich Sie, die Vorlage zu unterstützen. Sie ist ein Schritt in die richtige Richtung. Sollte es Ihnen gelingen, sie bezüglich Lückenschliessung noch zu verbessern, so hätten wir dagegen nichts einzuwenden.