

Zur Reform der Verrechnungssteuer: Zahlstellensteuer und weitere Lösungsansätze

Die Krux bei der Stärkung des schweizerischen Fremdkapitalmarkts



Alberto Lissi

Dr. iur., Rechtsanwalt, Dipl. Steuerexperte, Partner, Tax Partner AG, Zürich



René Matteotti

Prof. Dr. iur., M.A., LL.M. Tax, ordentlicher Professor für Schweizerisches, Europäisches und Internationales Steuerrecht, Universität Zürich, und Rechtsanwalt, Tax Partner AG, Zürich



Marco E. Vitali

lic. iur., Rechtsanwalt, Dipl. Steuerexperte, Senior Advisor, Tax Partner AG, Zürich

Der Bundesrat hat das Reformpaket zur Umstellung der Verrechnungssteuer auf Zinsen vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip am 3. April 2020 in die Vernehmlassung geschickt. Der Beitrag skizziert und würdigt die Vorlage sowie weitere Lösungsansätze vor dem Hintergrund des Reformbedarfs auf die Erreichung der Reformziele. Die Autoren halten die Zahlstellensteuer nicht für zielführend. Der schweizerische Fremdkapitalmarkt kann durch die Befreiung der Obligationszinsen gestärkt werden. Die Steuergerechtigkeit liesse sich mit einer Meldepflicht der Banken erhöhen. Ob die dafür notwendige partielle Aufgabe des Bankkundengeheimnisses im Inland politisch tragfähig ist, wird sich anlässlich der Debatte um die dahingehende Standesinitiative des Kantons Bern zeigen.

I. Einleitung	140
II. Reformbedarf und Reformziele	141
A. Reformbedarf	141
B. Reformziele.....	141
III. Vernehmlassungsvorlage und andere Lösungsansätze	141
A. Zahlstellensteuer gemäss Vernehmlassungsvorlage	141
B. Zahlstellensteuer mit Meldeverfahren	143
C. Schuldnerprinzip mit Meldeverfahren.....	143
D. Befreiung von Obligationszinsen und Meldepflicht.....	143
IV. Schlusswort	145

I. Einleitung

Am 3. April 2020 schickte der Bundesrat das Reformpaket zur Umstellung der Verrechnungssteuer auf Zinsen vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip in dritter Auflage in die Vernehmlassung^[1]. Die erste Vorlage aus dem Jahr 2011^[2] wurde hinsichtlich dieses Systemwechsels vom Parlament an den Bundesrat zurückgewiesen^[3]. Die zweite Vorlage aus dem Jahr 2014^[4] hat der Bundesrat unter anderem aufgrund der kontroversen Vernehmlassungsergebnisse sistiert^[5]. Und auch die aktuelle Vorlage hat gemischte Resonanz und dürfte in dieser Form im politischen Ausmarchungsprozess einen schweren Stand haben.

Zwar wird die Notwendigkeit, den schweizerischen Fremdkapitalmarkt zu stärken bzw. zu beleben, allgemein anerkannt und das Reformanliegen insofern auf breiter Front unterstützt. Auch wird das Zahlstellenprinzip von den meisten Vernehmlassungsteilnehmern nicht grundsätzlich abgelehnt. Sowohl die öffentlichen Verwaltungen als auch die Wirtschaft äussern sich aber aus ihren jeweiligen Blickwinkeln und mit unterschiedlichen Schwerpunkten mit Bezug auf Komplexität, Machbarkeit und Kosten einhellig sehr kritisch über die neue Vorlage.

^[1] Erläuternder Bericht des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer vom 3. April 2020, abrufbar unter: https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/3118/Verrechnungssteuer-und-Umsatzabgabe_Erl.-Bericht_de.pdf (15.09.2020).

^[2] Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer (Belebung des schweizerischen Kapitalmarktes) vom 24. August 2011, BBl 2011 6615.

^[3] Vgl. Amtliches Bulletin 2012 N 14 ff. und 2012 S 483 ff. Zur Vorgeschichte vgl. MARCO DUSS/ANDREAS HELBING/FABIAN DUSS, In: Martin Zweifel/Michael Beusch/Maja Bauer-Balmelli (Hrsg.), Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (VStG), 2. Aufl., Basel 2012, N 162a ff. ad Art. 4 VStG.

^[4] Erläuternder Bericht des Bundesrates zum Bundesgesetz über das Schuldner- und das Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer vom 17. Dezember 2014, abrufbar unter: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/37778.pdf> (15.09.2020).

^[5] Bericht 2020 (Fn. 1), p. 13.

Im vorliegenden Beitrag sollen die Vernehmlassungsvorlage sowie mögliche weitere Lösungsansätze kurz skizziert und vor dem Hintergrund des Reformbedarfs auf die Erreichung der Reformziele kritisch gewürdigt werden.

II. Reformbedarf und Reformziele

A. Reformbedarf

Hintergrund der Verrechnungssteuerreform ist der ausgewiesene Reformbedarf betreffend den hiesigen Kapitalmarkt. So gilt der schweizerische Fremdkapitalmarkt als unattraktiv und deshalb unterentwickelt, was sich negativ auf den Wirtschaftsstandort insgesamt auswirkt^[6]. Grund dafür ist die undifferenzierte Erhebung der Verrechnungssteuer auf Zinsen auch gegenüber ausländischen Anlegern, welche nicht bereit sind, einen solchen Steuerabzug hinzunehmen bzw. das aufwändige Rückerstattungsverfahren auf sich zu nehmen^[7]. Inländische Unternehmen weichen deshalb häufig auf ausländische Konzernfinanzierungsgesellschaften aus, über die sie Obligationen ausgeben und sich so den Zugang zum ausländischen Fremdkapitalmarkt erschliessen und/oder die konzerninternen Finanzierungsaktivitäten, namentlich das *Cash Pooling* ausüben^[8]. Darüber hinaus macht die Erhebung der Verrechnungssteuer auch bei den inländischen kollektiven Kapitalanlagen im Vergleich zu ausländischen Produkten insbesondere für in- und ausländische institutionelle Anleger unattraktiv^[9]. Dadurch wird der Fondstandort Schweiz geschwächt.

Reformbedarf wird sodann mit Bezug auf die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer geortet. Die Verrechnungssteuer hat für inländische Ertragsempfänger primär Sicherungszweck. Sie soll die Erhebung der allgemeinen Einkommens- und Vermögenssteuer sichern und nur subsidiär im Sinne einer Defraudantensteuer steuerbelastende Wirkung entfalten^[10]. Da ausländische Erträge aufgrund des Territorialitätsprinzips im Schuldnerprinzip nicht durch die Schweiz besichert werden können, bestehen systembedingte Sicherungslücken. Diese werden nur partiell durch andere Sicherungsmechanismen geschlossen, wie etwa den internationalen automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten (AIA), soweit es Bankkonten in einem der aktuell 97 Partnerstaaten (darunter alle EU- und EFTA-Mitgliedstaaten, fast alle G-20- und alle OECD-Staaten, die wichtigsten Wirtschaftspartner der Schweiz sowie die weltweit bedeutendsten Finanzplätze) betrifft, mit denen der AIA aktiviert wurde^[11], oder durch (teilweise rückforderbare)

ausländische Quellensteuern. Namentlich aber seitens der Schweizer Banken besteht weder eine Auskunftspflicht noch eine Meldepflicht gegenüber den hiesigen Steuerbehörden betreffend die Konten und Depots von Inländern^[12].

Die Sicherung der allgemeinen Einkommenssteuern auf ausländischen Erträgen bedingt eine Alternative zum derzeitigen System der Verrechnungssteuer im Schuldnerprinzip.

B. Reformziele

Wie ihre Vorläufer^[13] bezweckt auch diese Vorlage insbesondere die Förderung des schweizerischen Kapitalmarktes (Standortziel) einerseits und die Erhöhung der Steuergerechtigkeit (Steuergerechtigkeitsziel) andererseits. Weitere Ziele sind ferner der Erhalt des Steueraufkommens (Fiskalziel) sowie eine administrativ einfache und kostengünstige Sicherungssteuer^[14] mit minimalen Vollzugskosten auf Seiten der Steuerpflichtigen wie auch des Fiskus (Effizienzziel)^[15].

III. Vernehmlassungsvorlage und andere Lösungsansätze

A. Zahlstellensteuer gemäss Vernehmlassungsvorlage

Die Erreichung des Standortziels bedingt zwingend die Befreiung ausländischer Anleger von der Verrechnungssteuer auf Zinsen. Eine zielgerichtete Befreiung der ausländischen Zinsempfänger von der Verrechnungssteuer setzt die Möglichkeit der nach dem Leistungsempfänger differenzierten Steuererhebung voraus. Im aktuellen System der Verrechnungssteuer mit Schuldnerprinzip ist dies insbesondere bei börslich gehandelten Anlagen nicht möglich, da der Schuldner der steuerbaren Leistung den Anleger üblicherweise nicht kennt. Im Unterschied zum Schuldner kennt hingegen die (Gläubiger-)Zahlstelle^[16] den Leistungsempfänger und grundsätzlich auch dessen zivilrechtlichen Wohnsitz^[17], weshalb sie die leistungsempfängerbezogene „Triage“ vornehmen kann^[18].

Mit dem Wechsel zum Zahlstellenprinzip kann sodann das Steuerobjekt der Verrechnungssteuer im Prinzip auf ausländische Erträge, die über eine inländische Zahlstelle fließen, ausgedehnt und damit besser auf die Sicherungsbedürfnisse der Einkommenssteuer ausgerichtet werden, um die (inländische) Steuergerechtigkeit zu stärken. Entsprechend sieht die aktuelle Vorlage zusätzlich zu den inländischen Bankzinsen und Obligationenzinsen sowie den Erträgen inländischer

[6] Bericht 2020 (Fn. 1), p. 9.

[7] Bericht 2014 (Fn. 4), p. 10.

[8] Bericht 2020 (Fn. 1), p. 7; Empfehlungen der vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) eingesetzten Expertengruppe Bund/Wirtschaft/Kantone zu einer Reform der Verrechnungssteuer vom Dezember 2018, S. 4, abrufbar unter: <https://www.efd.admin.ch/dam/efd/de/dokumente/home/dokumentation/berichte/bericht-verrechnungssteuer.pdf.download.pdf/VS-BE-d.pdf>; Botschaft 2011 (Fn. 2), BBI 2011 6623 ff.; FABIAN BAUMER, Reform der Verrechnungssteuer – ein Projekt zu Unzeit?, StR 2020 119 f.

[9] Bericht 2014 (Fn. 4), S. 11 f.; Bericht 2020 (Fn. 1), S. 11.

[10] MAJA BAUER-BALMELLI/MARKUS REICH, in: Zweifel/Beusch/Bauer-Balmelli (Fn. 3), N 64 ff. ad Vorbemerkungen.

[11] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 10 f.; vgl. Staatssekretariat für internationale

Finanzfragen (SIF), Liste der AIA-Partnerstaaten der Schweiz (Stand 3.3.2020), abrufbar unter: https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/multilateral/steuer_informationsaust/automatischer-informationsaustausch/automatischer-informationsaustausch1.html (15.09.2020).

[12] Art. 128 bzw. Art. 129 DBG.

[13] Vgl. Botschaft 2011 (Fn. 2), BBI 2011 6617; Bericht 2014 (Fn. 4), S. 11.

[14] Geschäftsnummer 17.494 (parlamentarische Initiative).

[15] Botschaft 2011 (Fn. 2), BBI 2011 6622 f.

[16] Mit Zahlstelle ist grundsätzlich jene des Gläubigers und nur bei Ersatzzahlungen jene des Schuldners der steuerbaren Leistung gemeint (Bericht 2020 [Fn. 1], S. 27, 36).

[17] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 32; Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg), Vernehmlassung vom 10. Juli 2020, S. 8 ff.

[18] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 23.

Beteiligungen und kollektiver Kapitalanlagen neu auch die Erhebung der Verrechnungssteuer auf Erträgen aus ausländischen Zinspapieren[19] und ausländischen kollektiven Anlageformen[20] vor. Auf den Einbezug ausländischer Beteiligungserträge wurde jedoch – anders noch als in der Vorlage 2014 – verzichtet[21]. Dafür wurde die Gelegenheit beim Schopf gepackt, um eine gesetzliche Regelung für Ersatzzahlungen, welche Zinsen, Erträge aus kollektiven Anlagen oder Beteiligungserträge nachbilden, zu implementieren[22].

Standortziel und Steuergerechtigkeitsziel werden damit erreicht. Mit dem Zahlstellenprinzip sind aber auch erhebliche „Risiken und unerwünschte Nebenwirkungen“ verbunden. Zunächst bestehen grundsätzliche Bedenken: Mit der Zahlstellensteuer soll neben FATCA[23] und AIA[24] ein weiteres System in den Bankenplatz eingepflegt werden; ein System, das im Vergleich zum Schuldnerprinzip per se einen deutlich gesteigerten Komplexitätsgrad aufweist[25]. Durch die bloss teilweise und für inländische Schuldner freiwillige[26] Umstellung für Zinsen und das sich daraus ergebende Nebeneinander von Schuldnerprinzip und Zahlstellenprinzip einerseits[27] und die Ausdehnung auf ausländische direkte und indirekte Zinsenerträge andererseits[28] wird die Komplexität weiter erhöht.

Die Komplexität zeigt sich zum einen in der Erhebung. Der Zahlstelle wird nicht nur die leistungsempfängerbezogene „Triage“ auferlegt, sondern sie muss in diesem Massengeschäft als „Intermediär“ auch die rechtliche Qualifikation der Erträge sowie die daran anknüpfende Steuererhebung vornehmen. Hier wird seitens der Banken aufgrund von Erfahrungswerten im Zusammenhang mit der EU-Zinsbesteuerung, FATCA und dem AIA mit Implementierungskosten von über 500 Mio. CHF und jährlich wiederkehrenden Kosten von 10% bzw. rund 50 Mio. CHF gerechnet[29], wobei die Implementierungskosten teilweise durch den Bund abgegolten und die übrigen, insbesondere die laufenden Kosten auf die Kunden überwältigt werden sollen[30].

[19] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 23.

[20] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 25.

[21] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 28.

[22] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 12 f. und 27.

[23] Das FATCA-Abkommen mit den USA ist seit dem 2. Juni 2014 in Kraft.

[24] Der am 1. Januar 2017 eingeführte AIA ersetzte die im Jahr 2004 vereinbarte EU-Zinsbesteuerung und die im Jahr 2012 ausgehandelten Abgeltungssteuern mit Österreich und dem vereinigten Königreich (vgl. ESTV, Informationsbrief 3/2016, abrufbar unter: <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/internationales-steuerrecht/fachinformationen/eu-zinsbesteuerung/aufhebung.html> [15.09.2020]).

[25] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 24.

[26] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 24.

[27] Duss/HELBING/Duss (Fn. 3), N. 162 f. ad Art. 4 VStG; vgl. ferner: Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und Finanzdirektorinnen (FDK), Vernehmlassungsstellungnahme vom 29. Mai 2020, Rz. 12; Schweizerischer Versicherungsverband (SVV), Vernehmlassungsantwort vom 9. Juli 2020, S. 3.

[28] Vgl. Bericht 2020 (Fn. 1), S. 15; FDK (Fn. 27), Rz. 17.

[29] Urs KAPALLE/PETRIT ISMAJLI, Geplante Reform der Verrechnungssteuer, EF 2019 895 f.; SBVg (Fn. 17), S. 13.

[30] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 42, 55.

Gerade bei ausländischen Anlagen kann die Bereitstellung der für die Qualifikation erforderlichen Informationen und zum Steuerbezug nötigen Geldflüsse gegenüber dem ausländischen Emittenten nicht durchgesetzt werden[31]. Für die Zahlstelle ist es deshalb mitunter unmöglich zu beurteilen, ob bei einem Produkt eine Obligation vorliegt oder wie hoch die Zinskomponente beim Ertrag einer kollektiven Anlage ist. In anderen Fällen dürfte sich die Beurteilung trotz quartalsweiser Ablieferung[32] nicht zeitgerecht bewerkstelligen lassen, was Verzugszinsen nach sich zieht[33]. Die Zahlstelle wird deshalb im Zweifel „überschiessend“ eine steuerbare Leistung annehmen[34]. Bei thesaurierenden ausländischen kollektiven Anlagen, Wandelanleihen oder derivativen Anlageprodukten mit Titellieferung kann sodann die Steuer nicht aus laufenden *Cash-Flows* entrichtet und muss die Überwälzung privatrechtlich sichergestellt werden[35]. Nicht auszuschliessen ist, dass infolge dieser Abwicklungshürden (einzelne) Banken ganz darauf verzichten (müssen), ausländische Instrumente im Inland anzubieten[36]. All dies hat eine qualitative Verschlechterung und Verteuerung der inländischen Bankdienstleistungen für Schweizer Kunden zur Folge[37]. Steuerehrliche inländische Privatkunden sind sodann bei einer ausländischen Bank, welche im Rahmen des AIA meldet, aber keine Quellensteuer einbehält, besser gestellt. Dies alles kann dem hiesigen Bankenstandort nicht zuträglich sein. Die Banken lehnen die Zahlstellensteuer auf Zinserträgen aus ausländischen Obligationen, ausländischen kollektiven Anlagen und strukturierten Produkten denn auch strikt ab[38].

Die Komplexität betrifft aber auch den mit der Rückerstattung verbundene Prüfaufwand der Kantone. Dieser wird durch die Ausweitung der Prüfungsvolumina zum einen und dem zusätzlichen Prüfungselement des Ortes der Zahlstelle erhöht[39]. Die beabsichtigte Reform steht einem digitalisierten Deklarations- und einem automatisierten Rückerstattungsverfahren entgegen[40], läuft damit den Strategien zur Digitalisierung und Automatisierung diametral zuwider[41] und setzt die erzielten Fortschritte in diesem Bereich aufs Spiel[42]. Die Kosten zur Anpassung der Informatiksysteme sind erheblich[43]. Die Kantone stehen der Vorlage diesbezüglich kritisch gegenüber.

[31] KAPALLE/ISMAJLI (Fn. 29), EF 2019 897, auch zum Folgenden; SBVg (Fn. 17), S. 6; Swiss Funds & Asset Management Association SFAMA, Stellungnahme vom 10. Juli 2020, S. 6.

[32] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 37 f.; Verband Schweizerischer Kantonalbanken (VSKB), Stellungnahme vom 8. Juli 2020, S. 4.

[33] SBVg (Fn. 17), S. 22.

[34] Vgl. Bericht 2020 (Fn. 1), S. 34 und 37.

[35] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 37.

[36] SBVg (Fn. 17), S. 22.

[37] VSBK (Fn. 32), S. 4.

[38] SBVg (Fn. 17), S. 24, 30 und 37; VSBK (Fn. 32), S. 3 ff.

[39] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 55.

[40] FDK (Fn. 27), Rz. 9.

[41] FDK (Fn. 27), Rz. 12.

[42] FDK (Fn. 27), Rz. 13.

[43] FDK (Fn. 27), Rz. 15.

Die mit der Zahlstellensteuer verbundenen Implementierungs- und laufenden Kosten dienen ausschliesslich dem Steuergerechtigkeitsziel. Es ist deshalb sachgerecht, ihnen den Fiskalnutzen an der Aufrechterhaltung der Besicherung inländischer und der zusätzlichen Besicherung ausländischer Zinseinkünfte gegenüberzustellen. Was die ausländischen Zinserträge betrifft, wird der Fiskalnutzen beim aktuellen Zinsniveau auf 35 Mio. CHF geschätzt[44]. Auf Basis der gleichen Schätzungsannahmen ergibt sich für inländische Zinserträge ein Fiskalnutzen in der Grössenordnung von 20-25 Mio. CHF. Beim aktuellen Zinsniveau vermag der Fiskalnutzen in etwa die laufenden Kosten der Zahlstellen zu decken. Die zusätzlichen wiederkehrenden Kosten der Kantone (welche nur zu 10% an den Einnahmen bei der Verrechnungssteuer partizipieren) sowie die Implementierungskosten der Banken und Kantone sind nicht gedeckt.

Das Zahlstellensteuer-Konzept, welches zum Teil manuelle Einzelarbeitsschritte auf jeder Ebene (Bank, Kunde, ESTV, Kantone) mit Medienbrüchen erfordert, scheint technisch bereits rückständig und damit möglicherweise veraltet[45]. Gewiss dürften sich in diversen der hier vor gestreiften Problemfeldern noch Verbesserungsenergien lassen. Trotzdem ist Skepsis angebracht, ob die Zahlstellensteuer wirklich der richtige Ansatz ist[46] – im Allgemeinen und zum Ausbau der Steuersicherung im Besonderen[47]. Die Problematik der ausländischen Investoren in Schweizer Obligationen wird zwar gelöst, dafür aber die Standortbedingungen für inländische Privatanleger verschlechtert und das Effizienzziel klar verfehlt. Damit drängt sich unweigerlich die Frage nach allenfalls besseren Alternativen auf.

B. Zahlstellensteuer mit Meldeverfahren

Als mögliche Alternative steht zunächst die Zahlstellensteuer mit Meldeverfahren im Raume. Das Meldeverfahren kann obligatorisch oder freiwillig ausgestaltet sein und generell für alle (direkte, indirekte, in- und ausländische) Zinsanlagen oder nur partiell gelten. Die Vorteile des Meldeverfahrens liegen zum einen in der Beseitigung des Liquiditätsentzugs und dem damit verbundenen Zinsverlust des Anlegers[48]. Zum anderen wird die Zahlstelle von der Steuerzahlungspflicht entbunden, weil die Steuerpflicht statt durch Entrichtung der Steuer durch Meldung erfüllt wird. Dies bringt eine administrative Vereinfachung und Reduktion der Abwicklungsrisiken namentlich im Zusammenhang mit der Überwälzung bei thesaurierenden kollektiven Anlagen mit sich[49]. Überdies werden die Folgen von Qualifikationsschwierigkeiten bei der Erhebung entschärft. Ein freiwilliges oder partielles Meldeverfahren bringt hier aber nur bedingt Linderung.

[44] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 48 f.; ferner Empfehlungen 2018 (Fn. 8), S. 15.

[45] CHARLES HERMANN/STEFAN KEGLMAIER, Eine vertane Chance, EF 2020 511; SBVg (Fn. 17), S. 4; FDK (Fn. 27), Rz. 12.

[46] CHARLES HERMANN/STEFAN KEGLMAIER, Reformieren ja, aber richtig, Die Volkswirtschaft 5/2020 13 f.

[47] Verband der Schweizer Unternehmen (economiesuisse), Vernehmlassungsantwort vom 8. Juli 2020, S. 5.

[48] Bericht 2014 (Fn. 4), S. 31.

[49] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 17; Bericht 2014 (Fn. 4), S. 31.

Und durch das Nebeneinander von Steuerabzugs- und Meldeverfahren wird die systemische Komplexität und der mit der Erhebung und der Rückerstattung verbundene Implementierungs- und laufende Aufwand gar erhöht[50]. Das Effizienzziel wird also auch mit einem Meldeverfahren, insbesondere wenn es nicht obligatorisch und allgemein gilt, nur bedingt erreicht werden.

C. Schuldnerprinzip mit Meldeverfahren

Die Anonymität bei der Erhebung der Verrechnungssteuer im Schuldnerprinzip könnte durch die Einführung eines (freiwilligen) Meldeverfahrens für direkte und indirekte Zinsen inländischer Obligationen an ausländische Investoren durchbrochen werden[51]. Die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer gegenüber (natürlichen) Personen im Inland wird erhalten bleiben; die gewünschte Ausdehnung des Steuerobjekts auf ausländische Erträge erfolgt allerdings nicht. Durch eine solche Erweiterung des Meldeverfahrens werden ferner für ausländische Anleger weder die administrativen Hürden gänzlich beseitigt noch die angestrebte Steuerbefreiung vollumfänglich erreicht, weil eine allfällige abkommensrechtliche Residualsteuer verbleibt. Hinzu kommen Bedenken hinsichtlich der Praktikabilität auf Ebene des Schuldners. Diesem wird es trotz Durchbrechung der Anonymität kaum möglich sein, in jedem Einzelfall ex ante zu prüfen, ob dem ausländischen Anleger bei Fälligkeit der Leistung das Recht zur Nutzung zukommt und mit welchem residualen Steuersatz die Verrechnungssteuer allenfalls abgerechnet werden muss. Hiervon würde auch eine Vorprüfung durch die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), wie sie auf Gesuch hin bei grenzüberschreitenden Dividenden aus wesentlichen Beteiligungen erfolgt, nicht entbinden[52]. Kommt hinzu, dass eine solche Vorprüfung nicht massenfalltauglich scheint und aus verwaltungsökonomischen Gründen auf qualifizierte Fälle beschränkt werden müsste. Zusammenfassend werden folglich mit einer Ausdehnung des Meldeverfahrens im Schuldnerprinzip sowohl das Steuergerechtigkeitsziel als auch das Standort- und Effizienzziel nicht erreicht.

D. Befreiung von Obligationszinsen und Meldepflicht

Im aktuellen System der Verrechnungssteuer mit Schuldnerprinzip kann das Standortziel, die Befreiung der ausländischen Anleger, nur erreicht werden, wenn Obligationszinsen integral vom Gegenstand der Verrechnungssteuer ausgeklammert werden[53]. Damit werden inländische Obligationszinsen aber dem Sicherungszweck entzogen und es stellt sich zwangsläufig die Frage nach einer alternativen Sicherung, um die Steuergerechtigkeit nicht zu unterminieren, sondern im Gegenteil sogar auszubauen.

[50] SBVg (Fn. 17), S. 6; SVV (Fn. 27), S. 3; ferner FDK (Fn. 27), Rz. 9.

[51] Zur generellen Ausdehnung des Meldeverfahrens vgl. Geschäftsnummer 19.428 (parlamentarische Initiative).

[52] Vgl. Art. 4 der Verordnung über die Steuerentlastung schweizerischer Dividenden aus wesentlichen Beteiligungen ausländischer Gesellschaften.

[53] In diesem Sinne nunmehr offenbar auch der Bundesrat (vgl. NZZ vom 16. September 2020, Der Bundesrat wagt den Befreiungsschlag, S. 17, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/bundesrat-will-befreiungsschlag-fuer-reform-der-verrechnungssteuer-ld.1576745> [16.09.2020]).

Dafür bietet sich eine Meldepflicht der Banken an, wie sie im Einkommenssteuerrecht beispielsweise bereits für Leistungen aus der beruflichen Vorsorge (Art. 129 DBG) vorgesehen ist. Inhaltlich lässt sich eine solche Meldepflicht sehr flexibel ausgestaltet. Sie kann auf die von der Verrechnungssteuer zu befreienden Obligationenzinsen beschränkt werden, um in puncto Sicherung den Status Quo zu erhalten. Möglich ist aber beispielsweise auch eine Ausdehnung auf ausländische Obligationen oder andere Produkte mit Zinskomponente, um Lücken im bestehenden Sicherungssystem zu schliessen und die Steuergerechtigkeit zu erhöhen. Der Einbezug inländischer Bankzinsen und Beteiligungserträge ist zur Sicherung hingegen nicht nötig, da diese bereits der im Schuldnerprinzip erhobenen Verrechnungssteuer unterliegen und eine Anpassung des Status Quo auch aus Sicht des Standortzieles nicht erforderlich ist.

Im Unterschied zur Zahlstellensteuer ohne oder mit Meldeverfahren handelt es sich hier nicht um eine Steuerpflicht, sondern bloss um eine Verfahrenspflicht der inländischen Banken, d.h. sie wird nicht Partei des Steuerrechtsverhältnisses. Wie dort kann die inländische Bank für die Identifikation der im Inland ansässigen natürlichen Personen weitestgehend auf die Vereinbarung über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken (VSB) abstellen, sodass diesbezüglich kein Mehraufwand bei den Banken entstehen sollte, sofern gewisse Unschärfen infolge Diskrepanzen zwischen steuerrechtlichem und zivilrechtlichem Wohnsitz oder verzögerter Anpassung bei einem Wohnsitzwechsel in Kauf genommen werden^[54]. Die Meldung erfolgt einmal pro Steuerperiode, was für die Banken eine deutliche Erleichterung gegenüber der in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehenen quartalsweisen Ablieferung darstellt. Für die Kantone verkleinert sich mit der Reduktion des Gegenstands der Verrechnungssteuer der mit ihrer Rückerstattung verbundene Prüfaufwand, während er bei der Zahlstellensteuer steigt. Schliesslich ergeben sich auch administrative Erleichterungen und Liquiditätsvorteile für die Steuerpflichtigen.

Die Meldung könnte sich an dem von den Banken für Inländer ohnehin vorzubereitenden Steuerausügen orientieren. Dabei kann möglicherweise auf den Erfolgen des im Jahr 2017 eingeführten und mittlerweile in den meisten Kantonen implementierten „eSteuerauszug“ aufgebaut werden^[55]. Dieser ermöglicht den medienbruchfreien Austausch der notwendigen Daten für das Wertschriftenverzeichnis zwischen den Banken und dem Steuerpflichtigen sowie zwischen dem Steuerpflichtigen und den Steuerbehörden.

Pièce de Résistance ist die mit einer solchen Meldepflicht verbundene partielle Aufgabe des Bankkundengeheimnisses im Inland. Ein politisch heisses Eisen: Im Jahr 2006 scheiterten sechs inhaltlich mehr oder weniger gleichlautende Standesinitiativen, welche das Bankkundengeheimnis in

der Verfassung festschreiben wollten, im Parlament^[56]. In der Folge gelangte dieses zunehmend unter Druck und wurde im Verhältnis zum Ausland mit dem Bekenntnis zur Weissgeldstrategie und der Einführung des AIA im Jahr 2017 definitiv aufgegeben. Im Inland konnte das Bankkundengeheimnis vorerst aufrechterhalten werden. Der Bundesrat beerdigte Ende 2017 aufgrund des parlamentarischen Widerstandes die Verschärfung des Steuerstrafrechts, welches Steuerbehörden beim Verdacht auf Steuerhinterziehung einen weitgehenden Zugang auf Bank- und Finanzdaten gewährt hätte; woraufhin die dagegen eingereichte Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“^[57], welche das Bankkundengeheimnis in der Schweiz in der Verfassung verankern wollte, im Januar 2018 zurückgezogen werden konnte^[58]. Gleichzeitig verlangte die Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben (WAK) des Nationalrates am 23. Oktober 2017 in ihren Rahmenbedingungen für die Ausarbeitung einer Regelung für eine neue Sicherungssteuer auf Obligationenzinsen die Vereinbarkeit mit dem steuerlichen Bankgeheimnis und schloss ein freiwilliges oder zwangsweises Meldesystem ausdrücklich ausschliesst^[59]. Vor diesem Hintergrund kommt der Bundesrat in der aktuellen Vorlage zum Schluss, dass dem Bankkundengeheimnis im Inland, verstanden als Ausdruck des Schutzes der finanziellen Privatsphäre sowie des Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger und Bürgerin und Staat, weiterhin eine hohe Bedeutung beigemessen wird^[60].

Ob diese politische Beurteilung die (aktuelle) Meinung in der Bevölkerung widerspiegelt, wird sich weisen müssen. Der in der vergangenen Dekade vollzogene Paradigmenwechsel vom „Tabu, das jede Infragestellung des Bankkunden-Geheimnisses einst darstellte, in eine natürlich scheinende Annahme des automatischen Informationsaustausches“ kann durchaus als Ausdruck eines grundsätzlichen Einstellungswandels hin zur generellen Akzeptanz des Grundprinzips der allgemeinen Steuerkonformität verstanden werden^[61]. Dies zeigt sich nicht zuletzt auch in den Verschärfungen im Bereich der

[56] Geschäftsnummern 02.311 (Standesinitiative Aargau), 02.312 (Standesinitiative Tessin), 02.315 (Standesinitiative Genf), 03.311 (Standesinitiative Basel-Landschaft), 04.300 (Standesinitiative Zürich) und 04.301 (Standesinitiative Zug).

[57] Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“ vom 26. August 2015, BBl 2015 7073.

[58] Tages Anzeiger vom 16.11.2017, Schweiz passt Steuerrecht nicht dem Ausland an, abrufbar unter: <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/bundesrat-laesst-revision-des-steuerstrafrechts-fallen/story/19222291> (15.09.2020); SDA-Meldung vom 28. Februar 2018, abrufbar unter: https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2018/20180228083313624194158159041_bsd029.aspx (15.09.2020); Geschäftsnummern 15.057 (Volksinitiative), 17.3706 (Motion WAK-NR) und 17.3665 (Motion WAK-SR).

[59] Geschäftsnummer 17.494 (parlamentarische Initiative), auch zum Folgenden.

[60] Bericht 2020 (Fn. 1), S. 17.

[61] PATRICK ODIER, Evolution und Revolution, Präsidialrede Bankiertag vom 15. September 2016, abrufbar unter: https://www.swissbanking.org/de/finanzplatz/wichtige-termine/schweizerischer-bankiertag-2016/20160915-5030-all-praesidialrede_pod_de-comm.pdf/@download/file (15.09.2020). Siehe hierzu auch RENÉ MATTEOTTI, Verfassungsrechtliche Verankerung des steuerlichen Bankkundengeheimnisses: Schutz oder Entmündigung des Steuerbürgers, ZSR 2015 I, S. 207 ff.

[54] Vgl. Art. 7 Abs. 1 VSB; SBVg (Fn. 17), S. 8 ff.

[55] SBVg (Fn. 17), S. 4; FDK (Fn. 27), Rz. 13; näheres dazu unter: <https://esteuer.ewv-ete.ch> (15.09.2020).

Steuergeldwäscherei[62]. Seitens der Banken ist jedenfalls die Tendenz festzustellen, dass die Weissgeldstrategie im grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäft auch im Umgang mit inländischen Kunden längst zum Standard erhoben wurde[63]. Es dürfte deshalb kaum jemanden überraschen, wenn diese Entwicklung zu mehr steuerlicher Transparenz und Steuerehrlichkeit[64] über kurz oder lang auch vor dem Bankkundengeheimnis im Inland nicht Halt macht. Eine Standesinitiative des Kantons Bern zur Lockerung des Bankkundengeheimnis gegenüber dem schweizerischen Fiskus ist lanciert und liegt aktuell bei der WAK des Ständerates[65].

IV. Schlusswort

Die Zukunft liegt in einem weitgehend digitalisierten Steuerverfahren mit standardisierten, automatisierten und medienbruchfreien Abläufen[66]. Die Zahlstellensteuer läuft den diesbezüglich zwingend erforderlichen Anstrengungen der Steuerverwaltungen entgegen und verfehlt deshalb das Effizienzziel klar. Beim Standortziel wird zwar der schweizerische Fremdkapitalmarkt gestärkt, jedoch verliert der hiesige Bankenplatz für inländische Privatanleger an Attraktivität. Der Preis zur Erreichung des Steuergerechtigkeitsziels ist damit sehr hoch. Der mit der Vernehmlassungsvorlage eingeschlagene Weg führt deswegen in eine Sackgasse.

Als Alternative bietet sich eine Meldepflicht der inländischen Banken gegenüber den kantonalen Veranlagungsbehörden an. Damit liessen sich nicht nur die Standortbedingungen verbessern und die Steuergerechtigkeit erhöhen, sondern würde auch ein Beitrag zur Senkung der Vollzugskosten geleistet. Dies bedingt allerdings eine partielle Aufgabe des Bankkundengeheimnisses im Inland. Angesichts der inländischen Entwicklungen der letzten Jahre in diesem Bereich in Richtung Transparenz und Steuerehrlichkeit, könnte dies in Kauf genommen werden. Ein vertiefter politischer Diskurs diesbezüglich wird aufgrund der Standesinitiative des Kantons Bern ohnehin stattfinden müssen.

[62] Vgl. RENÉ MATTEOTTI/SELINA MANY, Erhöhung der Strafrisiken für Banken und ihre Mitarbeiter infolge Einführung der Steuergeldwäscherei, in: Jusletter vom 23. Februar 2015; MATTEOTTI (Fn. 61), S. 208 f.

[63] NZZ vom 29. Mai 2015, Weissgeldstrategie auch für Schweizer Kunden, abrufbar unter: <https://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschaftspolitik/banken-akzeptieren-auch-im-inland-nur-noch-versteuerte-gelder-1.18551091> (15.09.2020); ferner HERMANN/KEGLMAIER (Fn. 45), EF 2020 510.

[64] Vgl. HERMANN/KEGLMAIER (Fn. 45), EF 2020 509.

[65] BZ vom 10. September 2019, Der Kanton Bern will das Bankgeheimnis lockern, abrufbar unter: <https://www.bernerzeitung.ch/region/kanton-bern/der-kanton-bern-will-das-bankgeheimnis-lockern/story/25180536> (15.09.2020).

[66] Vgl. CLAUDIO FISCHER, Die digitale Steuerverwaltung, in zsis) 2/2020, A6, N 15 ff., abrufbar unter: publ.zsis.ch/A6-2020; Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über elektronische Verfahren im Steuerbereich vom 20. Mai 2020, BBl 2020 4705 ff.