



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Moussa Elias / Levrat Marie

2022-CE-230

Abschaffung der Verrechnungssteuer: Auswirkungen für den Kanton?

I. Anfrage

Das eidgenössische Parlament hat die Abschaffung der Verrechnungssteuer auf Obligationszinsen beschlossen. Diese Reform kommt im September 2022 vor das Stimmvolk. Nach den Angaben des Bundes muss mit Steuerausfällen bis zu 800 Millionen Franken gerechnet werden.

Die Kantone erhalten 10 % der Verrechnungssteuererträge. 2021 belief sich der entsprechende Betrag zugunsten unseres Kantons auf 37,1 Millionen Franken. Die Annahme der Reform hätte also jährliche Mindereinnahmen für den Staat zur Folge. Ausserdem zieht die Abschaffung der Verrechnungssteuer, die in den drei Jahren nach ihrer Erhebung zurückgefordert werden kann, sofern man die korrekte Deklaration des betreffenden Einkommens nachweist, aufgrund deren Funktionsweise einmalige Kosten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens nach sich. Diese einmaligen Kosten werden vom Bund auf 1 Milliarden Franken beziffert, und bei «den Kantonen (10 %) hängt die Budgetwirksamkeit von etwaigen kantonalen Rückstellungen ab».

Ausserdem hat die Verrechnungssteuer einen Sicherungszweck, der garantieren soll, dass die Anleger/innen ihr Anlageerträge korrekt deklarieren. Wenn sie ihre Anlageerträge nicht korrekt deklarieren, fliessen trotzdem 35 % davon in die Staatskasse. Die Abschaffung dieser Verrechnungssteuer kommt also einem Freibrief für Steuerhinterziehung für Reiche in der Schweiz und im Ausland gleich - zum Schaden der Allgemeinheit. Die Vorlage enthält aber auch eine eklatante Ungleichbehandlung, da Personen mit einem gewöhnlichen Sparkonto weiterhin verrechnungssteuerpflichtig bleiben.

Im Juni 2020 hatte der Staatsrat in seiner Vernehmlassungsantwort übrigens festgehalten, dass die Umsetzung der Reform mit erheblichen Kosten und zusätzlichen finanziellen Risiken für die Kantone verbunden sei. Überdies stehen die Angaben zu den finanziellen Auswirkungen, die zum Zeitpunkt der Vernehmlassung damals mit sehr niedrigen Zinssätzen berechnet worden waren, in keinem Verhältnis zu den finanziellen Auswirkungen, mit denen heute mit steigenden Zinssätzen gerechnet werden muss. So ist es denn auch kein Zufall, dass der Staatsrat in der Staatsrechnung 2021 eine neue Rückstellung im Betrag von 10 Millionen Franken zur Abfederung von Schwankungsrisiken bei der Verrechnungssteuer gebildet hat.

Wir sind überzeugt, dass die finanziellen Folgen einer solchen Steuerreform im öffentlichen Interesse begrenzt werden müssen, und stellen dem Staatsrat deshalb folgende Fragen:

1. Wie beurteilt der Staatsrat den Entscheid der Abschaffung der Verrechnungssteuer?
2. Welche wiederkehrenden und welche einmaligen Einbussen hätte die zur Abstimmung stehende Reform für den Kanton Freiburg?

3. Kann der Staatsrat angeben, wie sich diese Einbussen je nach den aktuellen Zinssätzen erhöhen oder verringern?
4. Ist der Staatsrat der Auffassung, die Abschaffung der Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer bringe spezifische Probleme mit sich (mehr Steuerunehrlichkeit)?
5. Ist der Staatsrat nach wie vor besorgt über die finanziellen Folgen der Reform?
6. Wie will der Staatsrat angesichts dieser finanziellen Auswirkungen die Einnahmehausfälle kompensieren?

21. Juni 2022

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat möchte einleitend ein paar Erklärungen zur Verrechnungssteuer (VSt) und zur Verrechnungssteuerreform abgeben, bevor er die Fragen beantwortet.

Die Verrechnungssteuer ist eine an der Quelle erhobene Steuer von 35 %, die unter anderem auf Zinszahlungen von Schweizer Schuldner erhoben wird, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Beispielsweise kann eine Gesellschaft, die keine Bank im Sinne des Bankengesetzes ist, als Bank im Sinne des geltenden Verrechnungssteuergesetzes eingestuft werden und damit verpflichtet sein, die VSt auf allen Zinszahlungen zu erheben, einschliesslich der Zinsen, die an Gesellschaften desselben Konzerns gezahlt werden. Posten auf der Passivseite der Bilanz desselben Unternehmens können unter bestimmten Bedingungen als Obligation eingestuft werden, obwohl es sich de facto nicht um eine Obligationenanleihe handelt. Die gezahlten Zinsen unterliegen dann der VSt.

Die VSt ist grundsätzlich eine Steuer, die bei einem Schweizer Anleger unter bestimmten Bedingungen vollständig rückzahlbar ist. Bei einem ausländischen Anleger hingegen ist die VSt je nach anwendbarem Doppelbesteuerungsabkommen ganz oder teilweise rückzahlbar. Die Rückerstattung der VSt führt in jedem Fall zu einem administrativen Aufwand für die Anleger und stellt einen Liquiditätsnachteil dar. So ist die Schweiz im internationalen Vergleich in dieser Hinsicht nicht attraktiv, da viele Länder keine oder nur eine geringe Quellensteuer (d.h. zu einem Steuersatz von weniger als 35 %) auf Zinserträgen erheben.

Schweizer Konzerne weichen regelmässig der Verrechnungssteuer aus, indem sie ihre Obligationen über eine ausländische Konzerngesellschaft emittieren. Der Emissionsstandort Schweiz ist daher im internationalen Vergleich unattraktiv und unterentwickelt¹. Aufgrund der geltenden VSt vermeiden es sowohl schweizerische als auch ausländische Konzerne, ihre konzerninternen Finanzierungsaktivitäten in der Schweiz (d.h. Liquiditätsmanagement für den gesamten Konzern, Risikomanagement für Währungen, Treasury, Finanzierung von Tochtergesellschaften und Investitionen usw.) anzusiedeln.

Zudem ist die Schweiz fast das einzige Land in Europa², das eine Steuer (d.h. eine Umsatzabgabe) auf dem Kauf und Verkauf von Wertpapieren, einschliesslich inländischer und ausländischer Obligationen, erhebt. Auch hier behindert eine solche Besteuerung den Schweizer Fremdkapitalmarkt und belastet den Handel mit Obligationen.

¹ S. Botschaft vom 14. April 2021 zu einer Änderung des Verrechnungssteuergesetzes, S. 7: Das durchschnittliche Emissionsvolumen von Obligationen in % des BIP beträgt in Luxemburg 2270 % gegenüber 12 % in der Schweiz.

² S. oben genannte Botschaft S. 21: «Die meisten europäischen Staaten machen von diesem Recht jedoch keinen Gebrauch (Erhebung einer Umsatzabgabe). [...] Ob und wann eine solche Steuer (*Finanztransaktionssteuer*) in der EU eingeführt wird, ist derzeit offen».

Diese mangelnde Attraktivität wirkt sich negativ auf den gesamten Wirtschaftsstandort Schweiz aus, da die mit dem Fremdkapitalmarkt verbundene Wertschöpfung sowie die konzerninternen Finanzierungsaktivitäten und der Handel mit Obligationen nicht in der Schweiz erfolgen.

Die Reform bezweckt eben gerade die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Schweiz, indem sie attraktivere Rahmenbedingungen schafft, die es in- und ausländischen Unternehmen ermöglichen, ihre Obligation aus der Schweiz zu emittieren und ihre konzerninternen Finanzierungsaktivitäten in der Schweiz zu betreiben. Diese verbesserten Rahmenbedingungen dürften diese Aktivitäten ankurbeln und Wertschöpfung und Arbeitsplätze schaffen und diese positiven wirtschaftlichen Auswirkungen zusätzliche Einnahmen für den Bund, die Kantone und die Gemeinden generieren.

Diese Reform ist auch aufgrund verschiedener internationaler Entwicklungen sehr wichtig:

- > Internationale Entwicklungen (insbesondere BEPS – Base Erosion and Profit Shifting) haben zu gestiegenen Anforderungen an die Substanz geführt. Daher zentralisieren international tätige Konzerne ihre Finanzierungstätigkeiten immer mehr an einem einzigen Ort. Wenn unser Land solche Aktivitäten anziehen will, muss es mit diesen Aktivitäten kompatible Rahmenbedingungen schaffen.
- > Bei Staaten, mit denen die Schweiz den internationalen automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten pflegt, wird die Besteuerung für ausländische Anlegerinnen und Anleger bereits durch die Meldung gesichert. Die Erhebung der Verrechnungssteuer stellt bei Anlegerinnen und Anlegern, die gemäss Doppelbesteuerungsabkommen Anspruch auf Rückerstattung haben, eine Übersicherung dar.
- > Die Bundesversammlung hat in den Jahren 2012 und 2016 Ausnahmen von der VSt für Zinserträge aus sogenannten Too-big-to-fail-Instrumenten (TBTF-Instrumente) beschlossen. Obwohl sie (aus Gründen der Finanzstabilität) in der Schweiz ausgegeben werden, fallen deren Zinserträge nicht unter die VSt.
- > Mit der internationalen Umsetzung der Säulen 1 und 2 der OECD und der G20 ist der Gewinnsteuersatz ein weniger entscheidendes Kriterium, um bestimmte Unternehmen anzuziehen und zu halten. Daher ist die VSt-Reform umso wichtiger, da sie die Attraktivität der Schweiz steigert.

Eine erste Variante der VSt-Reform wurde im April 2020 in die Vernehmlassung geschickt. Es war vorgesehen, alle Zinserträge von natürlichen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, einschliesslich ausländischer Zinserträge, der VSt zu unterwerfen, um die Sicherungsfunktion der VSt zu stärken (d.h. man sprach damals von der Einführung des Zahlstellenprinzips). Zinserträge ausländischer Anleger (juristische und natürliche Personen) und von in der Schweiz ansässigen juristischen Personen waren hingegen von der VSt befreit. Die Reform sah auch die Aufhebung der Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen vor.

Die Einführung des Zahlstellenprinzips wäre ein bedeutender Paradigmenwechsel gewesen, der zu einem erhöhten Kontrollaufwand sowie zu zusätzlichen finanziellen Risiken für die Kantone (und Banken) geführt hätte. So hätte der Kanton im Falle einer zu Unrecht erfolgten Rückerstattung der VSt diese zurückfordern müssen. Gemäss Entwurf hätte der Kanton, wenn er die Steuer nicht zurückfordern konnte, weil die oder der Steuerpflichtige beispielsweise zahlungsunfähig wurde oder ohne Hinterlassen einer Adresse weggezogen war (oder aus einem anderen Grund), die Steuer trotzdem zurückzahlen müssen, was konkret neue Kosten für ihn bedeutet hätte.

Ohne hier ins Detail zu gehen, hatte der erste Entwurf zudem erhebliche negative Auswirkungen auf die Digitalisierungsbestrebungen der Kantone.

Aufgrund der zahlreichen Bemerkungen der Vernehmlassungsteilnehmenden hat der Bundesrat das Zahlstellenprinzip fallengelassen. Die Grundzüge des Entwurfs, der schliesslich vom Bundesrat verabschiedet wurde, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- > Abschaffung der Verrechnungssteuer auf Zinserträgen mit Ausnahme der Zinsen aus Kundenguthaben natürlicher Personen im Inland bei inländischen Banken und Versicherungsunternehmen;
- > Aufhebung der Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen.

Bei den parlamentarischen Beratungen haben die eidgenössischen Räte diesen Entwurf noch einmal geändert. Eine der wichtigsten Änderungen war die Beibehaltung der VSt auf vor dem 1. Januar 2023 emittierten Anleihen.

Die Kosten der Reform wurden von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) am 15. Dezember 2021 neu geschätzt³. Nach diesen neuen Schätzungen sind mit der Reform temporäre, wiederkehrende sowie dynamische Aufkommenseffekte verbunden.

Temporäre Effekte

Aufgrund des Parlamentsbeschlusses, Altobligationen nicht von der VSt zu befreien, wirkt dieser Reformeffekt länger, und die temporären Mindereinnahmen erstrecken sich folglich über einen sehr viel längeren Zeitraum als drei Jahre. In der Summe dürfte sich dieser Effekt auf mehr als 1 Milliarde Franken belaufen, sobald die letzte Altobligation ausgelaufen ist (90 % zulasten des Bundes; 10 % zulasten der Kantone).

Wiederkehrende Effekte

Die wiederkehrenden Mindereinnahmen werden für die VSt auf insgesamt 190 bis 250 Millionen Franken (90 % zulasten des Bundes; 10 % zulasten der Kantone) und für die Umsatzabgabe auf 25 Millionen Franken (100 % zulasten des Bundes) geschätzt.

Dynamische Effekte

Es gibt drei dynamische Effekte:

- > Positive Auswirkung auf die Wirtschaftstätigkeit in unserem Land. Im günstigsten Fall könnte die Reform bereits im Jahr des Inkrafttretens selbstfinanzierend sein, da die Mindereinnahmen begrenzt werden und trotzdem der Anreiz besteht, neue Anleiheemissionen verstärkt aus der Schweiz zu begeben und gegebenenfalls Konzernfinanzierungsfunktionen zu repatriieren.
- > Positive Auswirkung auf die Kosten der Refinanzierung der öffentlichen Hand. Mit der Reform könnten die Refinanzierungskosten der öffentlichen Hand sinken. Eine Senkung der Refinanzierungskosten fällt umso gewichtiger aus, wenn (1) die Nachfrage nach öffentlichen Anleihen relativ unelastisch ausfällt, wenn (2) der Anteil öffentlicher Anleihen in ausländischem Besitz hoch ausfällt und wenn (3) der Wirtschaftszyklus sich in einer Hochzinsphase befindet. Bei einem Rückgang der Anleihenverzinsung um 5, 10, beziehungsweise 15 Basispunkte würde

³ Aktualisierung der finanziellen Auswirkungen. 21.024 Verrechnungssteuergesetz. Stärkung des Fremdkapitalmarkts.

eine Verringerung des Zinsaufwands der öffentlichen Hand von 60 bis 200 Millionen Franken resultieren.

- > Positive Auswirkung auf die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden (nicht quantifizierbar).

Der Staatsrat antwortet nach diesen einleitenden Ausführungen wie folgt auf die gestellten Fragen:

1. Wie beurteilt der Staatsrat den Entscheid der Abschaffung der Verrechnungssteuer?

Die sich aus einer zu Unrecht erfolgten VSt-Rückerstattung ergebenden finanziellen Risiken für die Kantone sind gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf, dem auch der Staatsrat kritisch gegenüberstand, deutlich geringer. Der Kontrollaufwand der Steuerverwaltungen reduziert sich leicht. Die Reform erschwert die Digitalisierung nicht. Sie kommt auch dem Wirtschaftsstandort Schweiz zugute, was im Zusammenhang mit der Umsetzung der Säulen 1 und 2 der OECD und der G20 besonders wichtig ist. Im Kanton Freiburg sind mehrere Firmen ansässig, deren Haupttätigkeit in der Sicherstellung der konzerninternen Finanzierung besteht, und die somit von dieser Reform profitieren können. Dies wird sich positiv auf die Beschäftigung und die kantonale Wirtschaft auswirken.

Unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen (einschliesslich der Antworten auf die folgenden Fragen) befürwortet der Staatsrat die Abschaffung der Verrechnungssteuer auf von Schweizer Schuldern emittierten Anleiheobligationen.

2. Welche wiederkehrenden und welche einmaligen Einbussen hätte die zur Abstimmung stehende Reform für den Kanton Freiburg?

Die Kantone haben Anspruch auf 10 % des jährlichen Verrechnungssteuerertrags, und der Kantonsanteil wird anhand der Einwohnerzahl des jeweiligen Kantons festgelegt. Der Anteil des Kantons Freiburg beträgt rund 3,75 % des Gesamtbetrags zugunsten der Kantone.

Unter Bezug der jüngsten von der ESTV veröffentlichten Schätzungen dürften die jährlichen Einnahmeneinbussen für den Kanton Freiburg kurzfristig zwischen 700 000 und 900 000 Franken betragen. Diese Einbussen könnten sich aufgrund des temporären Effekts letztlich bis zu einem Höchstbetrag von rund 3,7 Millionen Franken (d.h. 1 Milliarde Franken x 10 % x 3,75 %) erhöhen. Dieser temporäre Effekt verteilt sich jedoch über mehrere Jahre.

Diese Einbussen sind im Zusammenhang mit den VSt-Beträgen zu sehen, die der Kanton in den letzten Jahren erhalten hat:

Tabelle 1: Einnahmen aus der Verrechnungssteuer für den Kanton Freiburg (in Millionen Franken)

	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Anteil an der VSt	37,1	12	36,3	28,7	37,3	20,4

Diese Tabelle zeigt, dass die Einnahmen aus der VSt schwanken, und zwar unabhängig von jeglicher Steuerreform. Dies ist auch der Grund, weshalb der Bund die Bildung einer Rückstellung empfiehlt, um jedes Jahr einen möglichst gleichbleibenden VSt-Betrag zu verbuchen und falls nötig eine Glättung vorzunehmen. Der Kanton Freiburg hat eine entsprechende, mit 10 Millionen Franken dotierte Rückstellung gebildet (Stand per 31.12.2021). Der Vollständigkeit halber sei

erwähnt, dass diese Rückstellung nicht im Zusammenhang mit der VSt-Reform steht, sondern in Anbetracht des bereits bestehenden und sich insbesondere aus der Wahl der Steuerpflichtigen punkto Rückerstattung ergebenden Schwankungsrisikos der VSt-Einnahmen geschaffen wurde.

Schliesslich sei, wie bereits gesagt, noch auf die positiven Auswirkungen der Reform auf die Wirtschaft im Allgemeinen und die Steuereinnahmen sowie auf die Senkung der Zinssätze zu Lasten der öffentlichen Hand hingewiesen.

Die Abschaffung der Umsatzabgabe auf Schweizer Obligationen wird für die Kantone keine finanziellen Auswirkungen haben.

3. Kann der Staatsrat angeben, wie sich diese Einbussen je nach den aktuellen Zinssätzen erhöhen oder verringern?

Der Staatsrat kann diese Frage nicht beantworten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass bei steigenden Zinssätzen auch die Einnahmen aus der VSt steigen dürften.

4. Ist der Staatsrat der Auffassung, die Abschaffung der Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer bringe spezifische Probleme mit sich (mehr Steuerunehrlichkeit)?

Für in der Schweiz ansässige Steuerpflichtige führt die Abschaffung der VSt auf Obligationenzinsen effektiv zu einer verringerten Sicherungsfunktion der VSt. Um diesem Effekt entgegenzuwirken, könnte ein mit dem internationalen automatischen Informationsaustausch vergleichbares Verfahren für den internen Informationsaustausch eingeführt werden. Das eidgenössische Parlament hat mehrere parlamentarische Vorstösse abgelehnt, die die Einführung eines solchen Verfahrens in der Schweiz forderten⁴. Aus Sicht des Bundesrates⁵ «kommt dem steuerlichen Bankgeheimnis im Inland weiterhin eine hohe Bedeutung zu. Dieses hat in der Schweiz eine unverändert wichtige Funktion im Verhältnis zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern. Es ist Ausdruck der finanziellen Privatsphäre. Der voraussetzungslose Einblick der Steuerbehörden in Bankdaten widerspricht einem liberalen Grundverständnis und kann das Vertrauensverhältnis zum Staat beeinträchtigen». Der Staatsrat teilt diese Einschätzung. Er ist auch nicht der Auffassung, dass die Abschaffung der VSt auf Anleihenserträgen zu mehr Steuerunehrlichkeit führen wird.

Nach Schätzungen der ESTV⁶ belaufen sich die jährlichen Einnahmenverluste bei der VSt aus der Nichtdeklaration von Vermögen und daraus resultierenden Vermögenserträgen natürlicher Personen auf ca. 10 Millionen Franken. Da diese Steuerpflichtigen weder ihr Vermögen noch die Erträge deklarieren, wird dies bei der direkten Steuer nicht zu zusätzlichen Mindereinnahmen führen. Diese Beträge sind eindeutig zu niedrig, um eine Steuerreform in Frage zu stellen, mit der die Rahmenbedingungen in unserem Land deutlich verbessert werden können.

5. Ist der Staatsrat nach wie vor besorgt über die finanziellen Folgen der Reform?

Mit den Änderungen, die der Bundesrat (insbesondere die Aufgabe des Zahlstellenprinzips) und das Parlament (die Einführung einer Übergangsfrist) an der Reform vorgenommen haben, hat der Staatsrat eindeutig weniger Bedenken hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der Reform.

⁴ S. oben genannte Botschaft S. 13, Meldeverfahren.

⁵ S. oben genannte Botschaft S. 14, 1. Absatz.

⁶ S. oben genannte Botschaft S. 40 und 41.

6. Wie will der Staatsrat angesichts dieser finanziellen Auswirkungen die Einnahmefälle kompensieren?

Wie bereits gesagt, wird die Verrechnungssteuerreform dynamische Auswirkungen auf die Schweizer und die kantonale Wirtschaft haben. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Kosten dieser Reform langfristig durch ihre Vorteile ausgeglichen werden.

Es sei noch angefügt, dass die Kosten (in Form von Steuermindereinnahmen und Arbeitsplatzverlusten), die durch die Abwanderung der wenigen Unternehmen in unserem Kanton mit konzerninternen Finanzierungsaktivitäten entstehen könnten, wahrscheinlich mehr ins Gewicht fallen würden als die Steuerausfälle für den Kanton.

Angesichts des Dargelegten stellt der Staatsrat fest, dass diese VSt-Reform überwiegend positive Auswirkungen für den Kanton haben wird.

23. August 2022