

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 277/2009 betreffend
Quellenbesteuerung auf beweglichen Vermögen
bei zürcherischen Finanzinstituten zur Stärkung
des Finanzplatzes und Sicherung des Bankkunden-
geheimnisses**

(vom 6. Oktober 2010)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 26. Oktober 2009 folgendes von den Kantonsräten Hans-Peter Portmann, Thalwil, und Jean-Luc Cornaz, Bülach, sowie Kantonsrätin Katharina Weibel, Seuzach, am 31. August 2009 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert zu überprüfen, wie die kantonale Vermögensbesteuerung ergänzt werden kann, damit bewegliche Vermögen und deren Erträge bei zürcherischen Finanzinstituten an der Quelle besteuert werden können. Mit der Quellenbesteuerung soll die Steuerschuld auf den entsprechenden Vermögen beglichen werden. Diese Quellenbesteuerung könnte auch als Zahlstellensteuer für ausländisch domizilierte Bankkunden den entsprechenden Steuerdomizilländern angeboten werden. Eine Deklarationspflicht und allfällige Amtshilfen bei Steuerhinterziehung würden für diese Vermögenswerte und deren Erträge dahinfallen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Einleitende Bemerkungen

Gemäss dem vorliegenden dringlichen Postulat soll geprüft werden, ob und wie das kantonale Steuergesetz geändert werden könnte, um die geltende Besteuerung des beweglichen Vermögens – über die Einkommens- und Vermögenssteuer – durch eine Steuer an der Quelle zu ersetzen, die von den Banken zu erheben wäre. Mit einer solchen

Besteuerung soll die Steuerschuld auf den infrage stehenden Vermögenswerten «beglichen» (abgegolten) werden. Damit wird eine sogenannte Abgeltungssteuer zur Diskussion gestellt, die an die Stelle der geltenden Besteuerung des beweglichen Vermögens über die Einkommens- und Vermögenssteuer treten würde.

Die Diskussionen in der Schweiz über eine Abgeltungssteuer beschränken sich bis anhin im Wesentlichen auf das grenzüberschreitende Verhältnis; mit einer Abgeltungssteuer, die von den Banken auf dem Vermögen einer ausländischen Bankkundin oder eines ausländischen Bankkunden zu erheben wäre und dem Wohnsitzstaat dieser Kundin oder dieses Kunden zugute käme, soll hier vorab der automatische Informationsaustausch verhindert werden. Im Folgenden ist daher zunächst auf eine Abgeltungssteuer auf Vermögen bei Banken im grenzüberschreitenden Verhältnis einzugehen. Erst danach ist zu einer Abgeltungssteuer im Inland Stellung zu nehmen, um schliesslich aufzuzeigen, dass die Kantone nicht zuständig wären, eine Abgeltungssteuer einzuführen.

2. Abgeltungssteuer im grenzüberschreitenden Verhältnis – vorab als Ersatz für den automatischen Informationsaustausch

Gemäss dem am 1. Juli 2005 in Kraft getretenen Zinsbesteuerungsabkommen mit der EU vom 26. Oktober 2004 (SR 0.142.112.681) kennt die Schweiz schon heute eine, wenn auch auf Zinserträge begrenzte Abgeltungssteuer. Durch die Einführung eines Steuerrückbehalts von ursprünglich 15% mit schrittweiser Erhöhung auf 20% (seit 1. Juli 2008) und 35% (ab 1. Juli 2011) stellt dieses Abkommen sicher, dass Zinserträge von natürlichen Personen, die in einem EU-Mitgliedstaat ansässig sind, angemessen besteuert werden. Der Steuerrückbehalt gilt für alle Zinszahlungen, die von einer in der Schweiz gelegenen Zahlstelle, wie insbesondere einer Bank, an eine natürliche Person mit Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat geleistet werden.

Zudem können die ausländischen Zinsempfängerinnen und -empfänger zwischen dem Steuerrückbehalt und einer Meldung an ihre Steuerbehörden wählen. Entscheidet sich die ausländische Empfängerin oder der ausländische Empfänger für den Steuerrückbehalt, so wird dieser anonym – über die Eidgenössische Steuerverwaltung – an den betreffenden Wohnsitzstaat überwiesen. Damit wird die Steuer auf dem Zinsertrag im Wohnsitzstaat abgegolten. In Anwendung des Zinsbesteuerungsabkommens wurden 2008 insgesamt 740 Mio. Franken an die EU-Mitgliedsländer überwiesen.

Nachdem die Schweiz wegen ihrer bisherigen Haltung zur internationalen Amtshilfe in Steuersachen zunehmend unter Druck geraten war, beschloss der Bundesrat am 13. März 2009, für die internationale Amtshilfe in Steuersachen den sogenannten Standard von Art. 26 des OECD-Musterabkommens zu übernehmen. Im Wesentlichen bedeutet dies, dass sich die Schweiz bereit erklärt, sich in Doppelbesteuerungsabkommen, die sie mit anderen Staaten abschliesst, zu verpflichten, nicht nur bei Steuerbetrug, sondern insbesondere auch bei Steuerhinterziehung Amtshilfe zu leisten. Im Rahmen dieser Amtshilfe können auch Bankunterlagen an ausländische Steuerbehörden weitergeleitet werden. Inzwischen hat die Schweiz schon eine grössere Zahl ihrer Doppelbesteuerungsabkommen geändert. Am 18. Juni 2010 haben die eidgenössischen Räte neun geänderten Abkommen und einem neuen Abkommen zugestimmt (BBl 2010, S. 4343 ff.); zudem sind zahlreiche weitere Doppelbesteuerungsabkommen in der Überarbeitung.

Die internationale Amtshilfe in Steuersachen wird jedoch auch in Zukunft ein Diskussionsthema bleiben. Insbesondere darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass gewisse andere Staaten und vorab auch die EU-Kommission bei beweglichen Kapitalvermögen, die in einem anderen als dem Wohnsitzstaat verwaltet werden, auf einen automatischen Informationsaustausch setzen möchten.

In diesem Zusammenhang kann für die Haltung des Bundesrates auf den von diesem am 16. Dezember 2009, in Erfüllung eines Postulats (09.3209), verabschiedeten Bericht betreffend Strategische Stossrichtungen für die Finanzmarktpolitik der Schweiz hingewiesen werden (www.efd.admin.ch). In diesem Bericht, den das Eidgenössische Finanzdepartement, in Abstimmung mit den Finanzplatzakteuren und in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) und der Schweizerischen Nationalbank, erarbeitet hat, werden Ziele und Massnahmen formuliert, die den Finanzplatz weiter stärken sollen. Im Steuerbereich will der Bundesrat die Interessen der Staaten, die ihre Steuergesetzgebung durchsetzen wollen, mit den langfristigen Interessen der Schweiz in Einklang bringen. Allerdings soll der Schutz der Privatsphäre der Bankkundinnen und -kunden auch im grenzüberschreitenden Verhältnis so weit wie möglich gewährleistet werden; auch der automatische Informationsaustausch wird weiterhin abgelehnt. Der Bundesrat erklärt sich aber bereit, die bestehende grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen bilateraler Verhandlungen auszubauen. «Voraussetzung ist jedoch», so die Medienmitteilung des Eidgenössischen Finanzdepartements vom 16. Dezember 2009, «dass dies einhergeht mit einem verbesserten Marktzugang und mit der Regularisierung bestehender Konti im Verhältnis zum Fiskus des betroffenen Staates ohne Repatriierungspflicht.

Im Gegenzug ist der Bundesrat bereit, die Einführung einer Abgeltungssteuer und den Abschluss eines Dienstleistungsabkommens mit der EU sowie weitere Massnahmen zu prüfen ...»

Weiter wird im Bericht des Bundesrates vom 16. Dezember 2009 zur Einführung einer Abgeltungssteuer auf grenzüberschreitenden Kapitalerträgen festgehalten (Bericht S. 58):

«Ein entsprechendes System zur Besteuerung von Kapitalerträgen von ausländischen Bankkunden müsste (wie das Zinsbesteuerungsabkommen Schweiz – EU) auf dem Zahlstellenprinzip basieren. Der Schutz der Privatsphäre ausländischer Kunden Schweizer Finanzinstitute bliebe damit gewahrt. Eine Abgeltungssteuer würde dazu beitragen, die Rechtsrisiken des grenzüberschreitenden Vermögensverwaltungsgeschäftes zu reduzieren. Im Weiteren würde die Abgeltungswirkung im Laufe der Zeit zur Legalisierung bis anhin steuerlich nicht deklarerter Vermögenswerte führen. Gleichzeitig und ebenfalls als Beitrag zur Lösung dieser Problematik könnte die Schweiz dem Ausland eine Besteuerung von bis anhin steuerlich nicht deklarierten Vermögenswerten zu einem mit dem jeweiligen Partnerstaat auszuhandelnden Satz anbieten. Die Einführung einer Abgeltungssteuer könnte im Rahmen bilateraler Abkommen erfolgen und die nationale Besteuerung von Kapitalerträgen im Partnerstaat nachbilden.»

Eine Abgeltungssteuer im grenzüberschreitenden Verhältnis wird insbesondere auch von Bankenkreisen vorgeschlagen. Im Bericht von Swiss Banking, der Schweizerischen Bankiervereinigung, ebenfalls vom Dezember 2009, zum «Projekt – Abgeltungssteuer» wird die «Konzeptidee» einer Abgeltungssteuer wie folgt umschrieben (S. 4; www.swissbanking.org):

«In diesem Zusammenhang schlagen die Schweizer Banken ein Modell vor, das mit ihren traditionellen Werten – und insbesondere mit der Frage der Diskretion – vereinbar ist. Mit ihm soll erreicht werden, dass jene Vermögen, die im Ausland ansässige Kunden bei Schweizer Banken hinterlegt haben, im Einklang mit den Einkommensteuergesetzen des jeweiligen Wohnsitzstaates stehen.

Die Abgeltungssteuer schliesst sich dem italienischen bzw. dem deutschen Modell an, welches die finanzielle Privatsphäre des Kunden schützen und diesem dennoch eine definitive steuerliche Veranlagung gewährleisten soll.

Konkret bietet die Schweiz Ländern, die das wünschen, das Inkasso einer Abgeltungssteuer auf Kapitalerträgen an, welche auf Guthaben von im Ausland domizilierten Kunden anfallen. Diese Steuer wird durch eine Zahlstelle (die Bank) erhoben werden und der Steuerbehörde aus dem Wohnsitzstaat des Kunden zugute kommen.

Die Abgeltung bedeutet:

- dass die Steuerverpflichtungen des Kunden/Steuerpflichtigen gegenüber den Behörden seines Landes erfüllt werden. Es ist somit nicht mehr erforderlich, das Vermögen und die Kapitalerträge des Kunden/Steuerpflichtigen den Steuerbehörden zu melden.
- dass die Anonymität des Kunden gewährt werden kann. Die Frage des automatischen Informationsaustausches wird somit hinfällig.

Unter der Abgeltungssteuer haben die Kunden trotzdem die Möglichkeit, anstelle einer Abgeltungssteuer ein Meldeverfahren zu wählen, wenn sie dies wünschen.»

Mit anderen Worten kann das vom Bundesrat und den Banken vorgeschlagene Konzept einer Abgeltungssteuer im grenzüberschreitenden Verhältnis – vereinfacht – wie folgt beschrieben werden:

- In einem völkerrechtlichen Vertrag, etwa einem Doppelbesteuerungsabkommen, der Schweiz mit einem anderen Staat werden die Banken in der Schweiz verpflichtet, auf Erträgen aus Kapitalvermögen von in diesem anderen Staat ansässigen Personen einen Steuerabzug vorzunehmen. Dieser Steuerabzug deckt gegebenenfalls auch Kapitalgewinne sowie eine Vermögenssteuer ab; allenfalls kann er auch auf Werte ausgedehnt werden, die im Wohnsitzstaat in der Vergangenheit nicht versteuert wurden.
- Die abgezogene Steuer wird in anonymer Form, über den Bund bzw. die Eidgenössische Steuerverwaltung, an den anderen Staat bzw. den Wohnsitzstaat überwiesen.
- Die Höhe des Steuerabzugs kann auf das Steuerniveau des anderen Staates bzw. des Wohnsitzstaates abgestimmt werden.
- Damit wird – bezüglich des infrage stehenden Kapitalvermögens – die Steuer abgegolten, die der andere Staat von den auf seinem Gebiet ansässigen Personen erhebt; es wird daher von einer Abgeltungssteuer gesprochen.
- Bei der Abgeltungssteuer geht es sodann nicht um eine Steuer, die bei der Schuldnerin oder beim Schuldner der steuerbaren Leistung erhoben wird. Es ist vielmehr der Steuerabzug durch die Bank vorzunehmen, die als Zahlstelle die Vermögenserträge für die ausländische Bankkundin oder den ausländischen Bankkunden vereinnahmt; es wird daher von einer Zahlstellensteuer gesprochen. Gegebenenfalls kann jedoch bei schon der Verrechnungssteuer unterliegenden Erträgen aus schweizerischen Quellen auf eine Abgeltungssteuer verzichtet werden.
- Dafür müssen die Banken bzw. muss die Schweiz den Steuerbehörden des Wohnsitzstaates weder auf Gesuch hin noch automatisch irgendwelche Informationen liefern. Das Bankkundengeheimnis bleibt somit gewahrt.

- Schliesslich bleibt den Bankkundinnen und -kunden auch weiterhin die Möglichkeit, das in der Schweiz liegende Kapitalvermögen im Wohnsitzstaat zu deklarieren und zu versteuern; in diesen Fällen kann auch von einer Abgeltungssteuer Umgang genommen werden.

Zurzeit wird vorab im Verhältnis zu Deutschland über eine Abgeltungssteuer diskutiert. Im April 2010 wurde ein neues Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und Deutschland einstweilen paraphiert. Gleichzeitig wurde jedoch auf Initiative der Schweiz beschlossen, eine gemeinsame Arbeitsgruppe einzusetzen, die noch ausstehende Fragen klären soll. In diesem Zusammenhang soll nun auch «für laufende Kapitalerträge auf un versteuerten Vermögen eine (anonyme) Abgeltungssteuer diskutiert werden» (NZZ Online vom 15. April 2010).

Gleichzeitig darf aber nicht übersehen werden, dass sich vorab die EU-Kommission für einen automatischen Informationsaustausch ausspricht. Gemäss Presseberichten im Februar 2010 liess EU-Steuerkommissar Algirdas Semeta verlauten, dass die EU die Einführung des automatischen Informationsaustausches weiter vorantreiben werde. Darum werde die Kommission auch auf ein einziges Abkommen hinarbeiten. Abkommen einzelner Länder mit der Schweiz würden diese Bemühungen untergraben (Basler Zeitung, 26. Februar 2010, www.bazonline.ch).

Eine Abgeltungssteuer stellt im grenzüberschreitenden Verhältnis nach wie vor einen prüfenswerten Lösungsansatz dar; im Interesse des schweizerischen und auch zürcherischen Finanzplatzes ist es daher zu begrüssen, wenn dieser Ansatz weiterverfolgt wird. Mit einer Abgeltungssteuer im grenzüberschreitenden Verhältnis könnte, wie dargestellt, sichergestellt werden, dass die Steuerpflichten im Wohnsitzstaat – über die in der Schweiz erhobene Abgeltungssteuer zugunsten des Wohnsitzstaates – abgegolten und insoweit erfüllt werden; gleichzeitig könnte aber auch das Bankkundengeheimnis gewahrt werden.

3. Abgeltungssteuer im Inland

An sich wäre eine Abgeltungssteuer, jedenfalls für Privatpersonen, auch im Inland denkbar. Im Wesentlichen bedeutete sie, dass die Banken eine solche Steuer auch auf Vermögenserträgen von in der Schweiz ansässigen Personen erheben müssten; gegebenenfalls wäre auch die Vermögenssteuer einzubeziehen. Eine solche Steuer – als Abgeltungssteuer – hätte Abgeltungscharakter und träte damit – bezüglich der infrage stehenden beweglichen Vermögen – an die Stelle der

ordentlichen Einkommens- und gegebenenfalls der Vermögenssteuer; die fraglichen Werte unterlägen mithin nicht mehr der ordentlichen Einkommens- und Vermögenssteuer.

Damit würde jedoch der Grundsatz der sogenannten Gesamtreineinkommenssteuer – eines der grundlegenden Prinzipien des schweizerischen Steuerrechts – aufgegeben. Gemäss diesem auch im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) verankerten Grundsatz unterliegen «alle wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte» (Art. 7 Abs. 1 Satz 1 StHG), vorbehältlich der im StHG abschliessend von der Einkommenssteuer ausgenommenen Einkünfte (Art. 7 Abs. 4 StHG), der Einkommenssteuer; der Steuersatz, aufgrund der progressiven Steuertarife, richtet sich nach der Höhe des gesamten Reineinkommens.

Bei einer Abgeltungssteuer würden die Erträge aus dem Kapitalvermögen nicht mehr in die Gesamtreineinkommenssteuer integriert; diese Vermögenserträge würden steuerlich mithin anders behandelt als alle übrigen Einkünfte, auch anders als Erträge aus Liegenschaften, die weiterhin der ordentlichen Einkommenssteuer unterlägen. Eine Abgeltungssteuer im Inland würde faktisch den Übergang zu einem sogenannten dualen System bedingen; Erträge aus dem Kapitalvermögen wären zu einem anderen, mutmasslich tieferen Steuersatz erfasst als die übrigen Einkommen.

Unterschiedliche Steuern – und damit auch unterschiedliche Steuerlasten – für das Kapitaleinkommen und das übrige Einkommen wecken jedoch im Hinblick auf den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – und den in der Schweiz geltenden Grundsatz der Gesamtreineinkommenssteuer – gewisse Bedenken. Offen bleibt auch, wie die Erträge aus im Ausland – bei ausländischen Banken – liegendem beweglichen Kapitalvermögen steuerlich zu behandeln wären. Nicht ganz unproblematisch erscheint auch die Anonymisierung, die mit einer Abgeltungssteuer auch im Inland verbunden sein dürfte. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass auch in anderen Bereichen – wie z. B. bei der Prämienverbilligung für die Krankenversicherung oder der Berechnung des Wehrpflichtersatzes, um nur zwei Beispiele herauszugreifen – nicht mehr einfach auf die Grundlagen für die Einkommens- und Vermögenssteuer abgestellt werden könnte.

Weiter wurde schon in der Stellungnahme des Regierungsrates vom 30. September 2009 zum vorliegenden Postulat darauf hingewiesen, dass eine Abgeltungssteuer im Inland, die von den Banken bzw. den Finanzinstituten umzusetzen wäre, wohl von vornherein nur möglich wäre, wenn sie, wie die heutige Verrechnungssteuer, als Steuer des Bundes zu einem national einheitlichen Steuertarif vorgeschrieben

würde. Unterschiedliche Tarife, die vom inländischen Wohnsitz der Bankkundin oder des Bankkunden oder vom Sitz der Bank abhängen, sind, selbst unter Berücksichtigung der Möglichkeiten, die heute in der Informatik zur Verfügung stehen, kaum denkbar. Eine einheitliche Abgeltungssteuer des Bundes setzte jedoch voraus, dass erst noch ein Schlüssel für die Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund und Kantone gefunden werden müsste; es sei denn, die Steuereinnahmen kämen allein dem Bund zugute, was jedoch wiederum voraussetzen würde, dass die Kantone dafür in irgendeiner anderen Form entschädigt werden müssten.

4. Keine Zuständigkeiten aufseiten der Kantone

Für den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen zur Einführung einer Abgeltungssteuer im grenzüberschreitenden Verhältnis, einschliesslich der Gesetzgebung zur Umsetzung solcher Verträge, ist der Bund zuständig (Art. 54 Abs. 1 Bundesverfassung; SR 101).

Aber auch die Einführung einer Abgeltungssteuer im Inland könnte nur über die Gesetzgebung des Bundes erfolgen; dabei müsste auch die Bundesverfassung entsprechend geändert werden. Der Grund liegt schon darin, dass eine Abgeltungssteuer, wie erwähnt, nicht mit dem geltenden Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes vereinbar wäre. Gleiches gilt aber auch gegenüber dem Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer (VStG; SR 642.21). Wie ebenfalls schon erwähnt, wäre eine Abgeltungssteuer im Inland auch von der Umsetzung her nur als Steuer des Bundes denkbar.

Auf jeden Fall hat der Kanton Zürich für sich keine Möglichkeit, «die kantonale Vermögensbesteuerung» durch eine kantonale Abgeltungssteuer zu «ergänzen» bzw. zu ersetzen.

5. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 277/2009 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates
 Der Präsident: Der Staatsschreiber:
 Hollenstein Husi