

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier

**Dossier: Revision der Verrechnungssteuer im Zusammenhang mit der
Grossbankenregulierung**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Canetg, Fabio
Dürrenmatt, Nico

Bevorzugte Zitierweise

Canetg, Fabio; Dürrenmatt, Nico 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Revision der Verrechnungssteuer im Zusammenhang mit der Grossbankenregulierung, 2012 – 2016*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 17.05.2025.

Inhaltsverzeichnis

Änderung der Verrechnungssteuer (BRG 11.047)	1
Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer	2
Verrechnungssteuerverordnung	4

Abkürzungsverzeichnis

EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
VST	Verrechnungssteuer
coco bonds	contingent convertible bond

DFF	Département fédéral des finances
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
IA	Impôt anticipé
coco bonds	contingent convertible bond

Änderung der Verrechnungssteuer (BRG 11.047)

Kapitalmarkt

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.06.2012
FABIO CANETG

Der Bundesrat gelangte 2012 mit der **Botschaft zur Änderung der Verrechnungssteuer** (VST) an die eidgenössischen Räte. Die Vorlage war inhaltlich mit der 2011 behandelten Grossbankenregulierung verknüpft. Bei deren Verabschiedung hatten die Räte entschieden, die Ausgabe von Coco-Bonds (contingent convertible bonds; Wandelungsanleihen, die bei Unterschreitung einer gewissen Eigenkapitalquote in Eigenkapital gewandelt werden) in der Schweiz vorerst nicht durch eine Befreiung von der Verrechnungssteuer zu fördern. Der Bundesrat hatte sich damals mit der Argumentation durchgesetzt, die Förderung der Ausgabe von schweizerischen Coco-Bonds im Zuge des allgemeinen Umbaus der Verrechnungssteuer zu regeln. Der entsprechende Entwurf wurde in der Frühjahrsession vom Nationalrat als Erstrat diskutiert. Die Vorlage sah vor, die Verrechnungssteuer dem Zahlstellenprinzip (bisher: Schuldnerprinzip) zu unterstellen. Dadurch sollten ausländische Investoren von der Verrechnungssteuer befreit werden, wovon sich der Bundesrat eine Belebung des inländischen Kapitalmarkts erhoffte. Im Speziellen ging es ihm aber auch darum, den Schweizer Grossbanken die Emission von Coco-Bonds in der Schweiz zu erleichtern, weil er sich dadurch im Krisenfall eine höhere Rechtssicherheit im Zusammenhang mit der Wandelung der Anleihen erhoffte. Der Bundesrat argumentierte, dass der Schweizer Kapitalmarkt ohne Neuregelung der Verrechnungssteuer kaum genügend Tiefe aufweise, um die sehr hohen Refinanzierungsbedürfnisse der Schweizer Grossbanken zu absorbieren. Damit die Grossbanken mit der Emission der Coco-Bonds nicht auf andere Finanzplätze mit höherer Attraktivität für internationale Investoren ausweichen würden, müssten die Bedingungen auf dem Schweizer Kapitalmarkt verbessert werden. Der Nationalrat stimmte mit dem Bundesrat darin überein, dass die schweizerische Emission von Coco-Bonds wünschenswert und deshalb durch die Befreiung von der Verrechnungssteuer förderungswürdig sei. Aus diesem Grund folgte er in diesem Punkt dem Bundesrat (Entwurf 1). Vertreter der SP monierten, dass eine gesetzliche Vorschrift zur Emission von Coco-Bonds in der Schweiz eine Erhöhung der Finanzplatzattraktivität durch Befreiung der Anleihen von der Verrechnungssteuer obsolet gemacht hätte. Der entsprechende Mehrheitsantrag der Kommission wurde jedoch von der bürgerlichen Ratsmehrheit abgelehnt. Im Zusammenhang mit dem allgemeinen Umbau der Verrechnungssteuer beschloss der Nationalrat Rückweisung (Entwurf 2). Diese sei im Zuge einer Gesamtschau zur Entwicklung der verschiedenen pendenten Steuerdossiers (Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland, Steuerstreit USA, FATCA) vorzulegen und müsse die finanziellen Folgen der Reform genauer beziffern. Ebenso sollten andere Varianten als das Zahlstellenprinzip geprüft werden. Die Rückweisung von Entwurf 2 war unbestritten und wurde vom Ständerat in der Sommersession bestätigt. In Bezug auf die Behandlung der Coco-Bonds präziserte der Zweirat jedoch, dass diese dem Eigenkapital anrechenbar sein müssten, damit sie von der Erhebung der Verrechnungssteuer befreit werden könnten. Zudem sah er im Gegensatz zum Nationalrat kein Verkaufsverbot von verrechnungssteuerfreien Anleihen an inländische natürliche Personen mehr vor, auch wenn dies zu einer ursprünglich nicht vorgesehenen steuerlichen Erleichterung für in der Schweiz grundsätzlich verrechnungssteuerpflichtige Personen führte, sofern diese in Coco-Bonds investierten. Dies wurde von der SP stark kritisiert. Der Nationalrat akzeptierte in der zweiten Behandlung die ständerätlichen Vorschläge, worauf der Entwurf 1 mit 150 zu 45 Stimmen angenommen wurde. Im Ständerat passierte Entwurf 1 mit 38 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 31.12.2013
FABIO CANETG

Im Zusammenhang mit dem **Umbau der Verrechnungssteuer** (VST, Umstellung vom Schuldner- auf das Zahlstellenprinzip) geschah 2013 wenig. Die Räte hatten 2012 eine entsprechende Vorlage an den Bundesrat zurückgewiesen, worauf dieser vom Finanzdepartement (EFD) einen Bericht erarbeiten liess, der per Ende 2013 erwartet wurde. Gestützt darauf wollte die Regierung das weitere Vorgehen bekanntgeben, was bis zum Jahresende jedoch nicht geschah.²

Mitte Dezember 2014 eröffnete der Bundesrat die **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer**. 2012 war eine ähnliche Vorlage (Entwurf 2 zum Bundesgesetz über das Schuldner- und das Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer) von den Räten zurückgewiesen worden. Die 2014 vorgeschlagene Gesetzesrevision beabsichtigte die Umstellung der Quellensteuer für Zinserträge vom Schuldnerprinzip auf das Zahlstellenprinzip. Beim Schuldnerprinzip zieht der Herausgeber der Zinspapiere die Verrechnungssteuer ab, während beim Zahlstellenprinzip der Finanzintermediär für den Abzug verantwortlich ist. Durch die Revision erhoffte sich der Bundesrat eine Stärkung des inländischen Kapitalmarkts, weil neu nur noch eine Steuerpflicht für natürliche Personen mit Wohnsitz in der Schweiz vorgesehen war. Ausländische natürliche und ausländische juristische Personen sollten genauso wie inländische institutionelle Anleger von der Verrechnungssteuer befreit werden. Erwartet wurde, dass durch die vorgeschlagene Änderung die Emission von Anleihen in der Schweiz attraktiver würde, weil der administrative Aufwand für die (teilweise) Rückforderung der Verrechnungssteuer für die Gläubiger wegfallen werde. Zudem könnte mit der Revision ein Schlupfloch im alten Steuersystem gestopft werden. Die Sicherungssteuer konnte von inländischen Personen nach geltender Regelung einfach umgangen werden, indem ausländische statt inländische Anleihen gehalten wurden (nach altem System gab es kein Verrechnungssteuerabzug auf ausländischen Papieren). Jedoch eröffnete sich mit der vorgeschlagenen Änderung eine andere Lücke, nämlich die Nutzung einer ausländischen Bank, die nicht zum Abzug der Schweizer Verrechnungssteuer verpflichtet werden konnte. Im Angesicht der internationalen Entwicklung Richtung automatischen Informationsaustausch (AIA) wurde diesem Schlupfloch allerdings nicht allzu grosse Bedeutung beigemessen, weil künftig entsprechende Vermögensmeldungen in die Schweiz absehbar waren. Der Bundesrat schätzte die Mindereinnahmen aus dem in die Vernehmlassung geschickten Revisionsvorschlag auf CHF 200 Mio. Er erwartete durch die Erfassung bisher unsteuerter Vermögenswerte allerdings auch einen nicht näher bezifferten positiven Effekt auf die Steuereinnahmen. Entgegen einem früheren Verwaltungsbericht sah der Bundesrat davon ab, die Verrechnungssteuer auf Dividenden erträgen ebenfalls dem Zahlstellenprinzip zu unterstellen. Ein Systemwechsel in diesem Bereich würde einzig die Steuereinnahmen schmälern und aus Sicht des Kapitalmarkts kaum etwas bringen, begründete die Landesregierung ihren Entscheid. Zu guter Letzt sah die bundesrätliche Revisionsvorlage eine freiwillige Meldeoption für die Steuerpflichtigen vor. Steuerpflichtige sollten zwischen der Meldung des Vermögenswerts an die Steuerbehörden oder dem Verrechnungssteuerabzug wählen können. Erste Stellungnahmen zur Vorlage deuteten darauf hin, dass der Revisionsbedarf grundsätzlich unbestritten war. Einzelne Punkte, beispielsweise die Meldeoption für Steuerpflichtige (aufgrund des daraus erwarteten Drucks auf das inländische Bankgeheimnis) oder die Verwendung von ausländischen Daten durch Schweizer Behörden (aufgrund der Bedenken bezüglich AIA), waren jedoch bereits bei der Eröffnung der Vernehmlassung etwas im Gegenwind. Die Vernehmlassungsfrist läuft bis 31.1.15.³

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer

Kapitalmarkt

Im Sommer 2015 publizierte der Bundesrat die Antworten zur **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer**. Die Reaktionen fielen insgesamt eher kritisch aus. Ein Grossteil der Kantone und viele weitere Akteure zeigten sich mit dem grundsätzlichen Vorhaben, das Schuldner- durch das Zahlstellenprinzip zu ersetzen, einverstanden. Zugleich war aber die Meinung vorherrschend, dass der Zeitpunkt der geplanten Änderungen nicht gut gewählt sei, insbesondere weil der Automatische Informationsaustausch mit dem Ausland noch nicht funktioniert und rechtliche Klarheit bezüglich der Verwendung der erhaltenen Bankdaten aufgrund der hängigen Volksinitiative "Ja zum Schutz der Privatsphäre" nicht gegeben sei. Die Kantone sprachen sich deshalb grossmehrheitlich dafür aus, mit der angestrebten Reform bis nach der Volksabstimmung zur Initiative "Ja zum Schutz der Privatsphäre" zuzuwarten. Die Bankiervereinigung äusserte sich ablehnend gegenüber der Vorlage, weil sie Mehraufwände und Haftungsrisiken auf ihre Mitglieder zukommen sah. Die SVP nahm als einzige Partei eine grundsätzlich ablehnende Haltung ein. Sie gehe von der grundsätzlichen Steuerehrlichkeit der Individuen aus und erachte die geplanten

Änderungen deshalb als nicht nutzenstiftend, so die Argumentation der Volkspartei. Aufgrund des eher negativen Tenors aus der Vernehmlassung beschloss der Bundesrat, vorerst auf einen Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip zu verzichten und stattdessen zuerst die Volksabstimmung zur Initiative "Ja zum Schutz der Privatsphäre" abzuwarten.

Gleichzeitig schlug der Bundesrat vor, gewisse Formen von Bankenanleihen (Coco-Bonds, Bail-In-Bonds, Write-Off-Bonds) vorübergehend von der Verrechnungssteuer zu befreien, bzw. die bereits bestehenden, befristeten Befreiungen von der Verrechnungssteuer zu verlängern. Die Idee hinter diesem Vorschlag war es, solche Formen der Bankenanleihen, die in einer für die betreffende Bank kritischen Situation in Eigenkapital umgewandelt (Coco-, Bail-In-Bonds) bzw. abgeschrieben werden, für inländische Anleger attraktiver zu gestalten. Damit sollte der Gefahr, dass eine solche Umwandlung bzw. Abschreibung durch ausländische Behörden unterbunden und damit die Wirksamkeit dieser Instrumente geschwächt würde, entgegengetreten werden.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 29.11.2016
NICO DÜRRENMATT

Als Reaktion auf die eher kritisch ausgefallenen Voten im Vernehmlassungsverfahren hatte der Bundesrat das Vorhaben, bei der Verrechnungssteuer vom Schuldner- auf das Zahlstellenprinzip überzugehen, aus der Vorlage gekippt. Nun ging es beim **Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer** lediglich noch darum, die Ende 2016 auslaufende Befreiung gewisser Finanzierungsinstrumente (Coco-Bonds, Write-Off-Bonds) von der Verrechnungssteuer bis Ende 2021 zu verlängern und überdies einem weiteren Instrument, sogenannten Bail-In-Bonds, die entsprechende Ausnahmebehandlung zukommen zu lassen. All diese Finanzierungsinstrumente stellen Fremdkapitalposten dar, die bei drohender Insolvenz einer Unternehmung automatisch in Eigenkapital umgewandelt werden und damit ihren Untergang verhindern sollen. Die Befreiung der Instrumente von der Verrechnungssteuer sollte dafür sorgen, dass die Ausgabe solcher Papiere in der Schweiz steuerrechtlich gegenüber der Ausgabe im Ausland nicht benachteiligt wird und es sollten damit Anreize zu einer vermehrten Ausgabe im Inland geschaffen werden – denn nur im Inland und nach hiesigem Recht ausgegebene Anleihen können ihre Funktion als zusätzliches Sicherheitspolster in einer Krise voll wahrnehmen.

Die Vorlage gelangte im Winter 2015 in den Nationalrat und wurde dort einstimmig gutgeheissen. Der Ständerat hingegen, der das Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer in der darauffolgenden Frühlingssession behandelte, schuf auf Antrag einer Mehrheit der WAK-SR eine geringfügige Differenz zu Bundesrat und grosser Kammer, indem er die Ausgabe solcher Anleihen nicht nur auf „Konzernobergesellschaften“ beschränken, sondern auch „Konzerngesellschaften“ ermöglichen wollte. Bundesrat Maurer hielt in der ständerätlichen Debatte fest, dass die von der Kommission vorgeschlagene Differenz praktisch irrelevant sei, da die Ausgabe solcher Anleihen in jedem Falle eine Genehmigung durch die Finma erfordere und diese ihre Praxis, die Ausgabe nur Konzernobergesellschaften (Holding-Strukturen) zu bewilligen, bis zum Ablauf der zur Debatte stehenden Frist mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht ändern werde. Die kleine Kammer stimmte dem Vorschlag ihrer Kommissionsmehrheit trotzdem, gegen den Willen von SP und Grünen, mit 31 zu 13 Stimmen zu.

Damit gelangte die Vorlage noch einmal zurück in den Nationalrat, wo sich eine Minderheit Birrer-Heimo (sp, LU) dafür stark machte, an der ursprünglichen Fassung von National- und Bundesrat festzuhalten. Dafür spreche zum einen, dass nur die Ausgabe auf Holding-Stufe die gewünschte Sicherungsfunktion gewährleisten könne; zum anderen entspreche ebendiese Praxis dem international gängigen Standard. Eine satte Mehrheit der Nationalrätinnen und Nationalräte hatten für diese Argumente jedoch kein Gehör und sprach sich mit 124 zu 49 Stimmen für die Variante des Ständerats aus.

In der Schlussabstimmung votierten schliesslich beide Kammern einstimmig für die Vorlage.⁵

Verrechnungssteuerverordnung

Kapitalmarkt

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 23.09.2016

NICO DÜRRENMATT

Im Wissen, dass ein Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip im Zusammenhang mit der Verrechnungssteuer bis auf Weiteres politisch nicht zu erreichen war, versuchte der Bundesrat, in diesem Bereich durch eine Politik der kleinen Schritte Verbesserungen zu erzielen. Zu diesem Zweck strebte die Landesregierung eine **Änderung zur Verordnung über die Verrechnungssteuer** an. Der Inhalt dieser Verordnungsänderung präsentierte sich wie folgt: Ausländische Tochterfirmen schweizerischer Konzerne, die sich im Ausland über Obligationen fremdfinanzieren und dabei von der Garantie des Schweizer Mutterkonzerns profitieren, sollten fortan auf ihren Zinszahlungen an die Mutterunternehmen keine Verrechnungssteuer mehr erheben müssen, sofern diese Zinszahlungen das Eigenkapital der ausländischen Tochterunternehmung nicht übersteigen. Der Bundesrat beabsichtigte mit dieser Änderung, die konzerninterne Finanzsteuerung aus der Schweiz attraktiver auszugestalten und damit bestehende Wertschöpfung im Inland halten und gar zusätzliche aus dem Ausland anziehen zu können. Am 23. September 2016 eröffnete die Regierung das Vernehmlassungsverfahren über die geplante Verordnungsänderung.⁶

1) AB NR, 2012, S. 1038 f.; AB NR, 2012, S. 1240 ; AB NR, 2012, S. 14 ff. ; AB SR, 2012, S. 483 ff. ; AB SR, 2012, S. 640 ; AS, 2012, S. 5981 f. ; BBl, 2011, S. 6615 ff. ; NZZ, 21.2., 8.6.11 und 28.2.12; SGT, 28.2.12.

2) AB NR, 2012, S. 1038 f.; AB NR, 2012, S. 1240 ; AB NR, 2012, S. 14 ff. ; AB NR, 2013, Beilagen, V, S. 835 ; AB SR, 2012, S. 483 ff. ; AB SR, 2012, S. 640 ; BBl, 2011, S. 6615 ff. ; NZZ, 21.8.13.

3) NZZ, 16.5., 3.7., 4.7., 12.12., 18.12.14

4) Medienmitteilung des Bundesrats vom 24. Juni 2015; Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über das Schuldner- und das Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer; NZZ, 12.9.15

5) AB NR 2015, S. 2267 ff.; AB NR 2016, S. 204 f.; AB NR 2016, S. 571; AB SR 2016, S. 24 ff.; AB SR 2016, S. 241

6) Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der Verordnung über die Verrechnungssteuer; NZZ, 24.9.16