

Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements
EFD
Ueli Maurer
Eidgenössisches Finanzdepartement
Bundesgasse 3
3003 Bern

Per email: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Zürich, 23. Dezember 2016

Änderung der Verordnung über die Verrechnungssteuer (Konzernfinanzierung)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer

Wir haben zur Kenntnis genommen, dass der Bundesrat am 23. September 2016 die Vernehmlassung zu einer Änderung der Verordnung über die Verrechnungssteuer eröffnet hat und erlauben uns, hierzu wie folgt Stellung zu nehmen.

Einleitung

Bei der Konzernfinanzierung stellt die Verrechnungssteuer ein Hindernis dar. In der Folge finden die Aktivitäten typischerweise in ausländischen Konzerngesellschaften statt. Diese Finanzierungsfunktionen sind wegen der neuen BEPS-Vorgaben der OECD gefährdet. Nachteile drohen aufgrund der verschärften Substanzanforderungen und der neuen Transfer Pricing-Vorgaben i.V.m. dem Country-by-Country Reporting. Gewinne aus solchen Finanzierungstätigkeiten dürften zunehmend von ausländischen Steuerverwaltungen mittels Aufrechnungen bei ausländischen Konzernunternehmen besteuert

werden. Im Resultat ist damit zu rechnen, dass Schweizer Konzerne ihre ausländischen Finanzierungsstrukturen mit zusätzlichen Aufgaben ausstatten und attraktive Arbeitsplätze und Funktionen von der Schweiz ins Ausland verlagern. Neben Finanzierungsfunktionen gefährden die steuerlichen Hindernisse im Finanzierungsbereich weitere Headquarteraktivitäten in der Schweiz, wie etwa die strategische Führung der einzelnen Tochtergesellschaften. Stehen Umstrukturierungen in Konzernen an (z.B. ein Joint Venture mit einem ausländischen Konzern) ist vermehrt zu beobachten, dass der neue Sitz häufig im Ausland angesiedelt wird.

Mit der Vorlage sollen Finanzierungstätigkeiten von Konzernen in der Schweiz gestärkt werden.

Zu Entwurf Art. 14a Abs. 2 VStV

«Als Konzerngesellschaften im Sinne von Absatz 1 gelten Gesellschaften, deren Jahresrechnungen nach anerkannten Standards zur Rechnungslegung in einer Konzernrechnung voll- oder teilkonsolidiert werden.»

Artikel 14a Absatz 2 VStV definiert die Konzerngesellschaft und verlangt derzeit, dass gemäss dem durch diesen Konzern angewandten anerkannten Rechnungslegungsstandard in der Konzernrechnung vollkonsolidiert wird. Neu soll Art. 14a Abs. 1 VStV sowohl auf vollkonsolidierte Gesellschaften als auch auf teilkonsolidierte Gesellschaften (z.B. Joint-Ventures mit Beteiligungsanteil von mindestens 50%) Anwendung finden.

Der SVV unterstützt den Entwurf.

Zu Entwurf Art. 14a Abs. 3 VStV

«Die Regelung nach Absatz 1 ist nicht anwendbar, wenn eine inländische Konzerngesellschaft eine Obligation einer zum gleichen Konzern gehörenden ausländischen Gesellschaft garantiert und die von der ausländischen Konzerngesellschaft an die inländische Konzerngesellschaft weitergeleiteten Mittel den Umfang des Eigenkapitals der ausländischen Konzerngesellschaft übersteigen.

Diese Verordnung tritt am ... 2017 in Kraft.»

Artikel 14a Absatz 1 VStV hält fest, dass Guthaben, welche zwischen Konzerngesellschaften bestehen, weder als Obligationen noch als Kundenguthaben im Sinne des VStG qualifizieren. Ist die Darlehensschuldnerin eine inländische Gesellschaft, so unterliegen deren Zinszahlungen an Konzerngesellschaften nicht der Verrechnungssteuer.

Nach geltendem Art. 14a Abs. 3 VStV können jedoch Schweizer Konzerne, die eine Obligation über eine ausländische Konzerngesellschaft begeben, welche von einer inländischen Konzerngesellschaft garantiert wird, nicht von dieser Ausnahmeregelung profitieren.

Neu soll diese Ausnahmeregelung auch gelten, wenn die inländische Konzerngesellschaft eine Garantie für die ausländische Konzerngesellschaft abgibt, sofern höchstens Mittel im Umfang des Eigenkapitals der ausländischen Konzerngesellschaft an die inländische Konzerngesellschaft weitergeleitet werden. Eine über das Eigenkapital hinausgehende Weiterleitung von Mitteln aus der ausländischen Emission an eine schweizerische Konzerngesellschaft soll gemäss der vorliegenden Konzeption dazu führen, dass die Zinszahlungen im Rahmen von konzerninternen Finanzierungstätigkeiten der schweizerischen Konzerngesellschaft in Anwendung von Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben a und d VStG der Verrechnungssteuer unterliegen.

Die vorgeschlagene Massnahme stellt unbestritten eine Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für die konzerninterne Finanzierung von Schweizer Konzernen dar, führt sie doch u.a. dazu, dass die 100 Parteienregelung (Kundenguthaben) bzw. 10/20 Parteienregelung (Geldmarktpapiere und Buchforderungen) für konzerninterne Finanzierungen nicht mehr Anwendung finden. **Der SVV unterstützt dahingehend Entwurf Art. 14a Abs. 3 VStV**

Der SVV bedauert jedoch die Verhinderung der über das Eigenkapital hinausgehenden Weiterleitung von Mitteln aus der ausländischen Emission an eine schweizerische Konzerngesellschaft. Der Anwendungsbereich wird hiermit so eingeschränkt, dass die angestrebte Wirkung – die Stärkung der Finanzierungstätigkeiten von Konzernen in der Schweiz – mehrheitlich entfallen wird.

Mit der Beschränkung dürfte - entgegen dem erläuternden Bericht - für eine Vielzahl von Schweizer Konzernen die Möglichkeit, die konzerninterne Finanzierung und das Cash Pooling im Inland vorzunehmen und auf entsprechende Strukturen im Ausland zu verzichten weiterhin vereitelt bleiben. Die Benachteiligung von Schweizer Konzernen gegenüber ausländischen Konzernen wird nicht eliminiert und es werden nicht gleich lange Spiesse geschaffen.

Die Anpassung von Artikel 14a Absatz 3 VStV hat für die Versicherungsunternehmen in der Praxis wenig Auswirkung, da nur ein verschwindend kleiner Teil des Finanzierungsbedarfs in ausländischen Konzerngesellschaften besteht. Die Mittel werden regelmässig in der Schweiz benötigt, z.B. für Akquisitionen oder Kapitalisierung von Konzerngesellschaften. Ebenso müssen die Finanzierungen in der Regel in der Schweizer Gesellschaft verbucht sein, um von der FINMA die Anrechnung an das regulatorische Kapital zu erhalten, weshalb die Finanzmittel über Strukturen mit ausländischen Spezialgesellschaften beschafft und anschliessend in die Schweiz weitergeleitet werden müssen. Die Wertschöpfung findet im Ausland statt und es entstehen Kosten für den Unterhalt der ausländischen Strukturen.

Der SVV bedauert, dass dem Bundesrat der Mut gefehlt hat, zumindest bei dem angedachten Zwischenschritt zur Reform der Verrechnungssteuer das Argument der Aushöhlung des Sicherungszweckes ins richtige Licht zu stellen. Die Beschränkung auf das Eigenkapital wird damit begründet, dass das Eigenkapital der ausländischen Emittentin einer Obligation durch Leistungen von Beteiligungsinhabern im Rahmen der Liberierung erbracht wurde und daher nicht aus Mitteln einer Fremdkapitalaufnahme stammen kann. Die Weiterleitung von Mitteln im Umfang des Eigenkapitals sei nicht schädlich im Sinne der Verrechnungssteuer. Der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer bleibe damit gewahrt. Dieser Ansatz ist in Bezug auf Konzerne überholt, realitätsfremd und Standort schädigend. Die Vorlage soll Missstände der konzerninternen Finanzierung von Schweizer Grosskonzernen reduzieren und die Attraktivität des Standortes Schweiz für Konzerne mit Sitz in der Schweiz stärken. In der Praxis werden Obligationen überwiegend von institutionellen Anlegern gehalten. Auf diese bezogen ist der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer obsolet. Da nicht davon auszugehen ist, dass Schweizer Grosskonzerne im konzerninternen Verhältnis Steuern hinterziehen und im Verhältnis zum Ausland ohnehin der Automatische Informationsaustausch (AIA) sowie FATCA Anwendung finden, greift das Argument des Sicherungszweckes der Verrechnungssteuer weitest gehend ins Leere bzw. ist für die verbleibenden inländischen Investoren vernachlässigbar. Diese Tatsachen würden es erlauben, auf eine Weiterleitungsbeschränkung generell zu verzichten und den - gestützt auf die Annahme einer Steuerumgehung – entwickelten Entwurf (sämtliche Zinszahlungen auf dem gesamten Emissionsbetrag der Verrechnungssteuer zu unterstellen, sofern mehr als das Eigenkapital der ausländischen Konzerngesellschaft an die inländische Konzerngesellschaft weitergeleitet und die Obligation von einer zum gleichen Konzern gehörenden ausländischen Gesellschaft garantiert wird) auszudehnen.

Anstelle einer starren Beschränkung der Weiterleitung im Umfang des Eigenkapitals der ausländischen Konzerngesellschaft sollte den inländischen Konzernen zumindest eingeräumt werden, die im Ausland aufgenommenen Mittel im Ausland verrechnungssteuerfrei zu verwenden. Eine vorübergehende Rückführung der Mittel in eine inländische Konzerngesellschaft, z.B. um die Anrechnung als regulatorisches Kapital zu erwirken, ist dabei nicht schädlich.

Diesem Ansatz folgend schlagen wir vor, den Artikel 14a Abs. 3 in der Verordnung zu ergänzen:

"... Unschädlich ist der Mittelrückfluss auch, soweit die Mittel zur Finanzierung von ausländischen Konzerngesellschaften und Betriebsstätten verwendet werden."

Des Weiteren bemängelt der SVV die Ausgestaltung der Beschränkung zur Freigrenze und nicht zum Freibetrag. Bei einer Freigrenze unterliegt der volle Betrag der Steuer, sofern dieser über der Freigrenze liegt. Bei einem Freibetrag unterliegt nur der den Freibetrag übersteigende Betrag der Besteuerung. Bei mehreren Emissionen einer bestimmten ausländischen Konzerngesellschaft kann die Freigrenze nicht einmal für jede Emission einzeln angerufen werden, sondern gilt für sämtliche Emissionen einer bestimmten ausländischen Konzerngesellschaft gesamthaft.

Anmerkung und weiterführende Überlegungen zur Verrechnungssteuer

Im erläuternden Bericht wird korrekt festgehalten, dass sowohl bei **konzerninternen als auch konzernexternen** Finanzierungstätigkeiten nach geltendem Recht im Regelfall Verrechnungssteuer auf Zinszahlungen inländischer Unternehmen anfällt, die Erhebung einer Quellensteuer von 35% gegenüber Investoren im internationalen Vergleich ein Nachteil ist und den Kapitalmarkt Schweiz schwächt. Die Ausgabe von Obligationen findet daher typischerweise nicht in der Schweiz statt. Schweizer Konzerne vermeiden die Steuer, indem sie die Obligation über eine ausländische Gesellschaft (Konzerngesellschaft oder Spezialgesellschaft) begeben, die ihren Sitz in einem Staat hat, der keine Quellensteuer auf Zinsen von Obligationen erhebt. Dieser Zustand erweist sich für die Schweiz in verschiedener Hinsicht als nachteilig: Den Schweizer Konzernen entstehen Kosten aus dem Unterhalt der ausländischen Struktur, die Rechtssicherheit wird vermindert, die Wertschöpfung aus diesen Aktivitäten findet im Ausland statt und der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer geht bei diesen Titeln ins Leere.

Als Nachteil der Verordnungsänderung wird im erläuternden Bericht aufgeführt, dass die Ausgabe von Anleihen über eine ausländische Konzerngesellschaft, welche nicht der Verrechnungssteuer unterliegt, erleichtert wird. Daraus ergäben sich negative Auswirkungen auf das Standortziel, den inländischen Kapitalmarkt für Unternehmensanleihen zu stärken. In politischer Hinsicht könnte das Interesse des Werkplatzes abnehmen, den vom Bundesrat angestrebten Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip zu unterstützen, bei welchem die Regelung von Artikel 14a Absatz 3 VStV hätte gestrichen werden können und zugleich der Sicherungszweck gestärkt worden wäre. In den Vernehmlassungsunterlagen wird überdies erwähnt, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Reform des Verrechnungssteuergesetzes (Wechsel zum Zahlstellenprinzip), wie sie am 18. Dezember 2014 in die Vernehmlassung gegeben wurde, die heutigen Probleme grundsätzlich und nachhaltig lösen würde. Die Reform sei allerdings derzeit sistiert (Abwarten Ausgang der Abstimmung zur Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre») und der weitere Zeitplan sei ungewiss. Vor diesem Hintergrund schlägt der Bundesrat die vorliegende Änderung der Verordnung über die Verrechnungssteuer vor, um die Attraktivität des Standortes Schweiz zu stärken.

Bezugnehmend auf die vorgängig aufgeführten Aussagen im erläuternden Bericht deponiert der SVV ausdrücklich, dass die Verordnungsänderung nicht das Endziel darstellen kann und dass die Verrechnungssteuerreform zwingend notwendig und umgehend voranzutreiben ist.

Des Weiteren deponiert der SVV einmal mehr, dass die grundlegende Lösung der heutigen Probleme und eine Verrechnungssteuerreform nicht zwingend mittels Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip erfolgen muss. Praktikabler, pragmatischer, einfacher und kostengünstiger wäre die simple Abschaffung der Verrechnungssteuer auf Obligationen und Geldmarktpapieren.

Dieses Vorgehen wäre unabhängig und ohne Korrelation mit der Abstimmung zur Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» möglich und bedürfte keiner Sistierung. Der teure, komplexe und umstrittene Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip birgt einzig den Vorteil des Sicherungszwecks der Verrechnungssteuer. Die Höhergewichtung des Sicherungszwecks der Verrechnungssteuer im Vergleich zu den Missständen im Verrechnungssteuerbereich, den einhergehenden vorgenannten Problematiken und dem Verlust von Standortattraktivität der Schweiz ist nicht nachvollziehbar. Der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer ist in Bezug auf das Ausland durch die Implementierung des AIA und FATCA vernachlässigbar geworden. In Bezug auf das Inland ist der Sicherungszweck ins richtige Licht zu rücken. Anleihen von Unternehmen werden in erster Linie von institutionellen Anlegern gehalten. Diese weichen infolge Verrechnungssteuer auf ausländische Kapitalmärkte aus. In der Folge sind die Verrechnungssteuer-Einnahmen aus inländischen Obligationen gering. Des Weiteren dürften die Schweizerischen institutionellen Anleger kaum Steuern hinterziehen. Der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer ist dahingehend im Bereich der Obligationen und Geldmarktpapiere auch im Inland von geringer Bedeutung. Hingegen wäre das Potenzial für Wirtschaft und Mehreinnahmen bei den direkten Steuern erheblich. Allenfalls könnten auch Alternativen betr. Sicherungszweck geprüft werden.

Für die Abschaffung der Verrechnungssteuer auf Obligationen und Geldmarktpapiere spricht, dass:

- sie die Probleme löst (die Kapitalbeschaffung könnte im Inland erfolgen; die Attraktivität des Finanzplatzes würde erhöht - was im Sinne einer Strategie anzustreben wäre und im schwierigen Umfeld der Niedrigzinsen, USTR III und BEPS notwendig ist; die zeitlich befristete und einseitige Bevorzugung von Banken im Bereich Bail-in-Bonds, Cocos, Write-off-bonds würde hinfällig)
- sie pragmatisch ist (Themen wie Steuererhebung / Meldung / automatischer Informationsaustausch, Residualsteuern, Unterscheidung inländische / ausländische Leistungsempfänger, juristische Personen / natürliche Personen, konzerninterne / konzernfremde Finanzierungen, etc. würden entfallen)
- sie kaum Kosten generiert
- sie keine Vollzugslasten und Regulatorien generiert, sondern solche reduziert (Erhebungskosten bei Fiskus und Entrichtungskosten bei Steuerpflichtigen)
- sie keine Haftungsfragen auslöst
- sie am Schnellsten umsetzbar ist (weil die Abstimmung zur Volksinitiative «Ja zum Schutz der Privatsphäre» hierbei irrelevant ist)
- mit Einführung des AIA im internationalen Verhältnis das Problem des Sicherungszweckes gegenüber dem Ausland gelöst ist

- die Mindereinnahmen mit Einnahmen im Bereich der direkten Steuern kompensiert / erhöht würden (lediglich ca. 1/12 der Einnahmen aus Verrechnungssteuer entfällt auf Obligationen, die Mehrheit der Verrechnungssteuer-Rückerstattungen erfolgt an juristische Personen, das Ertragspotential beträgt ca. 280 Mio CHF gemäss Schlussbericht Brunetti, S. 13).

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und hoffen, dass unsere Anliegen gehört werden.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerischer Versicherungsverband SVV



Lucius Dürr
Direktor



Marc Chuard
Leiter Ressort Finanz & Regulierung