

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Herr Bundesrat Ueli Maurer  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

per email an: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Zürich, 29. September 2017

## **Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über die Berechnung des Beteiligungsabzugs bei Too-big-to-fail-Instrumenten**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Maurer, sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 12. Juni 2017 und nehmen Stellung zu oben aufgeführter Vernehmlassungsvorlage wie folgt.

### **Einleitung**

#### **Reform der Verrechnungssteuer verschoben und Ausnahme von der Verrechnungssteuer für risikoabsorbierende Fremdfinanzierungsinstrumente einzig für Banken**

Aufgrund des negativen Vernehmlassungsergebnisses zum «Bundesgesetz über das Schuldner- und das Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer» wurde einstweilen auf eine Reform der Verrechnungssteuer verzichtet. Hingegen wurde die Ausnahme von der Verrechnungssteuer für risikoabsorbierende Fremdfinanzierungsinstrumente der Banken mit Inkraftsetzung 1. Januar 2017 erweitert<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> AS 2016 3451; BBl 2015 7083

Nicht nur Banken haben regulatorische Kapitalvorschriften zu erfüllen. Die Schweizerische Assekuranz ist einem strengen Solvenz-Regime unterworfen, welches eine entsprechende Unterlegung mit regulatorischem Kapital erfordert. Zu diesem Zweck hat der Bundesrat in Art. 22a Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (AVO) ausdrücklich Voraussetzungen an risikoabsorbierende Kapitalinstrumente erlassen, die erfüllt sein müssen damit eine Anrechnung erfolgt (u.a. Genehmigung durch die FINMA).

*Die nachhaltige Schlechterstellung der Versicherungswirtschaft gegenüber den Banken ist nicht begründet, nicht nachvollziehbar und wurde seitens SVV immer klar kritisiert. Es besteht Konsens darüber, dass die Verrechnungssteuer grundlegend reformiert werden muss. Mit einer Verrechnungssteuerreform würde auch die Bevorteilung von system- und nicht systemrelevanten Banken hinfällig. Die Branchenbevorteilung der Banken ist dahingehend im Verrechnungssteuergesetz zeitlich befristet. Vor Ablauf der Ausnahmebestimmungen soll das Zahlstellenprinzip erneut diskutiert werden<sup>2</sup>. Der SVV deponiert einmal mehr, dass die Reform der Verrechnungssteuer unabhängig der Matterinitiative in Angriff genommen werden könnte und unterstützt entsprechende Vorstösse. Der SVV hofft auf eine zeitnahe Umsetzung von Verrechnungssteuer-Reformen, insbesondere im Bereich der Obligationen und Geldmarktpapiere.*

### **Ausnahme für Beteiligungsabzug einzig für Banken**

In Ergänzung zur vorgängig erwähnten erweiterten Ausnahme von der Verrechnungssteuer für risikoabsorbierende Fremdfinanzierungsinstrumente der Banken soll mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage nun auch die Berechnung des Beteiligungsabzugs bei risikoabsorbierenden Fremdfinanzierungsinstrumenten von Banken angepasst werden.

Der SVV sieht die Notwendigkeit der Erleichterung. Es ist jedoch nicht nur die Bankenbranche sondern auch die Assekuranz mit einer höheren Gewinnsteuerbelastung infolge Reduktion des Beteiligungsabzugs nach Emittierung von risikoabsorbierenden Fremdfinanzierungsinstrumenten konfrontiert.

*Es ist für den SVV in keinster Weise nachvollziehbar, weshalb die Banken als Branche wiederum einseitig von der angedachten Verbesserung profitieren und die Erleichterung der Assekuranz verweigert werden soll. Der SVV fordert die Gleichbehandlung i.Z.m. risikoabsorbierenden Fremdfinanzierungsinstrumenten. Die angedachte Verbesserung ist auch der Assekuranz einzuräumen.*

---

<sup>2</sup> Medienmitteilung vom 11.09.2015 «Bundesrat verabschiedet Botschaft zur Änderung des Verrechnungssteuergesetzes»

## 1. Aufsichtsrechtliche Ausgangslage der Vorlage

Banken, Finanzgruppen und Finanzkonglomerate von Banken unterstehen aufsichtsrechtlichen Bestimmungen (die systemrelevanten Banken dem Too-big-to-fail-Regime, seit 2016 ergänzt durch den TLAC-Standard). Die aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalvorschriften können dazu führen, dass sie sogenannte CoCos, Write-off-Bonds und Bail in-Bonds (TBTF-Instrumente) zur Stärkung ihrer Eigenkapitalbasis oder zur Erfüllung der Anforderungen an zusätzliche verlustabsorbierende Mittel emittieren. Die Konzernobergesellschaft gibt die Mittel aus diesen TBTF-Instrumenten im Regelfall konzernintern an jene operativen Banken weiter, die auf die Stärkung der Eigenkapitalbasis angewiesen sind.

Aufsichtsrechtlich können systemrelevante und nicht systemrelevante Banken TBTF-Instrumente emittieren.

Bei nicht systemrelevanten Banken besteht keine aufsichtsrechtliche Verpflichtung, die TBTF-Instrumente durch die Konzernobergesellschaft zu emittieren. Bei global systemrelevanten Banken verlangt der TLAC-Standard ab 2022 die Ausgabe von TBTF-Instrumenten aus der Konzernobergesellschaft. Gemäss erläuterndem Bericht wird die FINMA für global systemrelevante Banken ab 2020 die Ausgabe von TBTF-Instrumenten über die Konzernobergesellschaft verlangen<sup>3</sup>.

*Die Vorlage geht davon aus, dass für Unternehmen anderer Branchen es gegenwärtig keine mit den Anforderungen an risikoabsorbierende Fremdfinanzierungsinstrumente im Bankensektor vergleichbaren Regelungen gibt<sup>4</sup>.*

*Nicht nur Banken haben regulatorische Kapitalvorschriften zu erfüllen. Die Schweizerische Assekuranz ist einem strengen Solvenz-Regime unterworfen, welches eine entsprechende Unterlegung mit regulatorischem Kapital erfordert. Nicht nur bei Banken sondern auch bei Versicherungsunternehmen führen die aufsichtsrechtlichen Kapitalvorschriften dazu, dass sie risikoabsorbierende Fremdfinanzierungsinstrumente zur Stärkung ihrer Kapitalbasis emittieren. Zu diesem Zweck hat der Bundesrat in Art. 22a AVO ausdrücklich Voraussetzungen an risikoabsorbierende Kapitalinstrumente erlassen, die erfüllt sein müssen damit eine Anrechnung erfolgt (u.a. Genehmigung durch die FINMA).*

---

<sup>3</sup> Erläuternder Bericht, S. 20-22

<sup>4</sup> Erläuternder Bericht, 2.1.2., S. 5 erster Satz

*Die Vorlage wird mit der ausschliesslichen Zulässigkeit der Emission von risikoabsorbierenden Fremdfinanzierungsinstrumenten durch die Konzernobergesellschaft einer systemrelevanten Bank begründet<sup>5</sup>.*

Von der Neuerung profitieren auch nicht systemrelevante Banken (weil auch diese aufsichtsrechtlichen Vorschriften unterstehen)<sup>6</sup>. Sowohl systemrelevante als auch nicht systemrelevante Banken können risikoabsorbierende Fremdfinanzierungsinstrumente emittieren. Bei nicht systemrelevanten Banken besteht keine Verpflichtung, die Fremdfinanzierungsinstrumente durch die Konzernobergesellschaft zu emittieren.

Die ausschliessliche Zulässigkeit der Emission von risikoabsorbierenden Fremdfinanzierungsinstrumenten durch die Konzernobergesellschaft einer systemrelevanten Bank ist als Argument für die angedachte Branchenausnahme der Banken untauglich und kann nicht als Begründung für den Ausschluss der Assekuranz dienen.

***Im Resultat ist die aufsichtsrechtliche Ausgangslage der Bankenbranche und der Assekuranz durchaus vergleichbar.***

Im erläuternden Bericht wird des Weiteren deponiert: *«Auch wenn Unternehmen anderer Branchen ebenfalls auf eine starke Eigenkapitalbasis angewiesen sind, können diese nicht zu einer Emission über die Konzernobergesellschaft verpflichtet werden. Diese können andere Gestaltungen wählen, wie bspw. die Emission über eine operative Gesellschaft oder eine Zweckgesellschaft, die eine gewinnsteuerliche Mehrbelastung gar nicht entstehen lassen<sup>7</sup>.»*

Abgesehen davon, dass auch nicht systemrelevante Banken (die Emissionen über eine operative Gesellschaft oder eine Zweckgesellschaft wählen können) von der Vorlage profitieren, moniert der SVV diese Haltung. Es kann nicht sein, dass Unternehmen anderer Branchen gezwungen werden, Emissionen über ausländische Vehikel zu begeben.

Zwar sind solche infolge fehlender Ausnahme im Verrechnungssteuergesetz derzeit noch üblich. (Die Erweiterung der Vorlage auf die Assekuranz dürfte dahingehend wohl auch zu einem vernachlässigbaren Steuerausfall führen.) Ausländische Vehikel verursachen jedoch Kosten, führen zu Rechtsunsicherheit und schaden dem Schweizer Kapitalmarkt. Ziel muss die Ausgabe von Anleihen (ohne Verrechnungssteuer) über inländische Gesellschaften und Konzernobergesellschaften sein. Mit Emissionen über inländische Gesellschaften und Konzernobergesellschaften würde der

---

<sup>5</sup> Erläuternder Bericht, 2.2.1., S. 5, Mitte

<sup>6</sup> Erläuternder Bericht, 3. S. 8, letzter Abschnitt

<sup>7</sup> Erläuternder Bericht S.9, Mitte

Schweizer Kapitalmarkt gestärkt, die Investorenbasis in der Schweiz erweitert, der Handel in der Schweiz belebt. Die Profitabilität der Schweizer Unternehmen würde gesteigert. Treasury-Aktivitäten könnten vermehrt in der Schweiz angesiedelt werden, was auch nachgelagerte Dienstleistungen mit sich ziehen könnte. Unter Berücksichtigung der internationalen Transparenzvorgaben ist es angezeigt, Finanzierungsaktivitäten in der Schweiz zu ermöglichen. Die Verweigerung entsprechender Rahmenbedingungen in der Schweiz ist überholt und könnte in absehbarer Zeit zu internationaler Kritik führen. Wird das beschriebene Problem beim Beteiligungsabzug nicht gelöst, wird die positive Wirkung der unbestritten dringend notwendigen Reform der Verrechnungssteuer - insbesondere im Bereich der Obligationen und Geldmarktpapiere - negativ beeinträchtigt.

## 2. Steuerrechtliche Ausgangslage der Vorlage

Für die Konzernobergesellschaft resultiert aus der Emission von TBTF-Instrumenten und der Weitergabe der Mittel an ihre operativen Banken eine zusätzliche Gewinnsteuerbelastung auf Ihren Beteiligungserträgen. Dies ist auf das System der indirekten Freistellung von Erträgen bei der Berechnung des Beteiligungsabzugs zurückzuführen.

*Sämtliche Konzernobergesellschaften – unabhängig der Branche – haben dieselbe steuerrechtliche Ausgangslage.*

## 3. Neuerung der Vorlage

Die Vorlage will die höhere Gewinnsteuerbelastung infolge Reduktion des Beteiligungsabzugs nach Emittierung von TBTF-Instrumenten wie folgt eliminieren:

Konzernobergesellschaften von Banken, Finanzgruppen oder Finanzkonglomeraten, die von der FINMA genehmigte oder angeordnete TBTF-Instrumente emittieren und die Mittel daraus konzernintern weitergegeben, sollen die Neuerung geltend machen können. Bei der Berechnung des Beteiligungsabzugs sollen die den Investoren entrichteten Zinsen (Finanzierungsaufwand) und die entsprechende Forderung aus der Weitergabe der Mittel an die operativen Banken in der Bilanz der Konzernobergesellschaft ausgeklammert werden. Die Neuerung führt dazu, dass der geschuldete Gewinnsteuerbetrag von Konzernobergesellschaften mit TBTF-Instrumenten der Steuerbelastung ohne Emission von TBTF-Instrumenten entspricht.

*Die Vorlage würde zu einer Ungleichbehandlung führen. Die Bankenbranche würde erneut einseitig bessergestellt und die Assekuranz erneut schlechterstellt.*

*Nicht nur Konzernobergesellschaften von Banken sondern auch von Versicherungsunternehmen, die von der FINMA genehmigte Fremdfinanzierungsinstrumente emittieren und die Mittel daraus konzernintern weitergeben, müssen bei der Berechnung des Beteiligungsabzugs die den Investoren entrichteten Zinsen (Finanzierungsaufwand) und die entsprechende Forderung aus der Weitergabe der Mittel an die operativen Gesellschaften in der Bilanz der Konzernobergesellschaft ausklammern können.*

#### **4. Rechtliche (verfassungsmässige) Aspekte**

Eine unzulässige Ungleichbehandlung (I.) liegt vor, wenn zwei Steuersubjekte in vergleichbaren Situationen (II.) ohne sachlichen Grund (III.) anders behandelt werden. Eine gerechtfertigte, sachlich begründete Ungleichbehandlung steht immer noch unter dem Vorbehalt der Verhältnismässigkeit (IV.).

- **Ungleichbehandlung (I.)**

*Die Vorlage würde zu einer Sonderregelung für die Bankenbranche und einer Ungleichbehandlung gegenüber der Assekuranz führen.*

- **vergleichbare Situation (II.)**

Die Vorlage negiert, dass sich die Konzernobergesellschaften der Bankenbranche in einer mit den Kapitalobergesellschaften der Assekuranz vergleichbaren Situation befinden.

Risikoabsorbierende Fremdfinanzierungsinstrumente sind sowohl eine bankenrechtliche als auch eine versicherungsrechtliche Spezialität:

- Auch die Assekuranz hat aufsichtsrechtliche Kapitalvorschriften zu erfüllen.
- Auch die Assekuranz ist aufgrund der aufsichtsrechtlichen Kapitalvorschriften gehalten, risikoabsorbierende Kapitalinstrumente zu emittieren.
- Auch risikoabsorbierende Kapitalinstrumente der Assekuranz unterstehen aufsichtsrechtlichen Vorgaben (vgl. Art. 22a AVO, u.a. Genehmigung durch die FINMA).

*Die aufsichtsrechtliche Ausgangslage der Bankenbranche und der Assekuranz ist durchaus vergleichbar. Die steuerrechtliche Ausgangslage ist dieselbe. Im Resultat ist die Situation bei Konzernobergesellschaften von Banken und Versicherungsunternehmen in Bezug auf die Berechnung des Beteiligungsabzugs bei risikoabsorbierenden Fremdfinanzierungsinstrumenten sehr wohl vergleichbar.*

- **ohne sachlichen Grund (III.)**

Bei vergleichbarer Situation darf ohne sachlichen Grund keine Ungleichbehandlung erfolgen.

Die vorgeschlagene Neuerung bezieht sich ausschliesslich auf die aufsichtsrechtliche Besonderheit. Da diese bei der Bankenbranche als auch in der Assekuranz durchaus vergleichbar ist, ist die aufsichtsrechtlich motivierte Ausklammerung nicht nur der Bankenbranche sondern auch der Assekuranz einzuräumen.

Die Reduktion des Beteiligungsabzugs durch Emission von risikoabsorbierenden Fremdfinanzierungsinstrumenten wirkt sich infolge erhöhter Steuerlast negativ auf die Eigenkapitalbasis aus. Eine Korrektur bei der Berechnung des Beteiligungsabzugs muss sowohl den aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen der Banken als auch den aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen der Versicherungsunternehmen Rechnung tragen. Eine angemessene Weiterentwicklung des Beteiligungsabzugs ist sowohl bei Banken als auch bei Versicherungsunternehmen durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gedeckt. Die angedachte Korrektur ist beiden Branchen zu gewähren.

*Es existiert kein sachlicher Grund für eine Ungleichbehandlung der Bankenbranche und Assekuranz, die eine vergleichbare Situation ausweisen.*

- **Verhältnismässigkeit (IV.)**

*Da bei Umsetzung der Vorlage eine Ungleichbehandlung (I.) der Bankenbranche und der Assekuranz trotz vergleichbarer Situation (II.) und ohne sachlichen Grund (III.) erfolgen würde, ist diese per se ungerechtfertigt und unverhältnismässig.*

## Fazit

*Im Interesse der Gleichbehandlung ist die Neuerung der Bankenbranche und der Assekuranz zu gewähren. Würde den Versicherungsunternehmen nicht dieselbe Korrektur eingeräumt wie den systemrelevanten und nicht systemrelevanten Banken, würde in einer vergleichbaren Situation eine sachlich unbegründete Ungleichbehandlung statuiert.*

Sowohl die Bankenbranche als auch die Assekuranz unterstehen aufsichtsrechtlichen Anforderungen an Kapital und risikoabsorbierende Fremdfinanzierungsinstrumente.

Die aufsichtsrechtlich motivierten risikoabsorbierenden Fremdfinanzierungsinstrumente führen ohne Korrekturen sowohl in der Bankenbranche als auch der Assekuranz zu einer steuerlichen Mehrbelastung, was den Aufbau von Kapital bremst und der Zielsetzung des Regulators, der Stärkung der Kapitalbasis, zuwiderläuft.

Von der Vorlage profitieren müssen sowohl Konzernobergesellschaften der Bankenbranche als auch der Assekuranz wenn die Herausgabe der risikoabsorbierenden Fremdfinanzierungsinstrumente von der FINMA genehmigt ist. Hiermit wird der gewünschte Kapitalaufbau sichergestellt und die Stabilität des Schweizer Finanzplatzes gestärkt.

*Sollte die Vernehmlassungsvorlage nicht auf die Assekuranz ausgeweitet werden, lehnt der SVV die Erleichterung für die Bankenbranche aus vorgenannten Gründen ab. Im Übrigen wird festgehalten, dass die Vorlage ein steuersystematisches Defizit angeht, das kein spezifisches Bankenproblem darstellt.*

## notwendige Anpassungen der Vorlage

*Gestützt auf die vorangegangenen Ausführungen muss die Vorlage zwingend angepasst und auf die Assekuranz erweitert werden:*

**Zu E-Art. 70 Abs. 6 Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG) sowie E-Art. 28 Abs. 1 quater Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)**

Bei Konzernobergesellschaften von Banken, Finanzgruppen oder bankdominierten Finanzkonglomeraten sowie [Versicherungsunternehmen, Versicherungsgruppen und Versicherungskonglomeraten](#) werden für die Berechnung des Nettoertrags nach Absatz 1 der Finanzierungsaufwand und die Forderung in der Bilanz aus konzernintern weitergegebenen Mitteln folgender [risikoabsorbierender Fremdfinanzierungsinstrumente](#) ~~Anteilen~~ nicht berücksichtigt:

- a. Pflichtwandelanleihen und Anleihen mit Forderungsverzicht nach Artikel 11 Absatz 4 des Bankengesetzes vom 8. November 1934 (BankG); und
- b. Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen nach den Artikeln 28-32 BankG; und
- c. [risikoabsorbierende Kapitalinstrumente gemäss Art. 22a Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen \(AVO\)](#).

Wir danken für die Berücksichtigung unseres Anliegens und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Versicherungsverband SVV



Thomas Helbling  
Direktor



Dorothea Bachmann  
Beauftragte für Steuerfragen