

Frau Nicole Krenger
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV
Hauptabteilung Steuerpolitik STP
Eigerstrasse 65
3003 Bern

Per E-Mail: vernehmlassungen@estv.admin.ch

21. September 2017

**Bundesgesetz über die Berechnung des Beteiligungsabzugs bei Too-big-to-fail-Instrumenten:
Stellungnahme economiesuisse**

Sehr geehrte Frau Krenger

Mit Schreiben vom 12. Juni 2017 laden Sie uns zur Stellungnahme ein zum Vorentwurf und dem erläuternden Bericht zum Bundesgesetz über die Berechnung des Beteiligungsabzugs bei Too-big-to-fail-Instrumenten. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und nehmen diese gerne wahr.

Seit dem 1. März 2012 gelten für Banken, Finanzgruppen und Finanzkonglomerate (nachfolgend Banken) in der Schweiz die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen des Too-big-to-fail (TBTF)-Regimes. Diese TBTF-Bestimmungen des Bankengesetzes (BankG) sollen verhindern, dass Banken, die der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) unterstellt sind, im Krisenfall mit Steuergeldern gerettet werden müssten. Die aufsichtsrechtlichen Vorschriften können es nötig machen, dass sie sog. CoCos, Write-off-Bonds oder Bail-in-Bonds als TBTF-Instrumente zur Stärkung ihrer Eigenkapitalbasis oder zur Erfüllung der Anforderungen an zusätzliche verlustabsorbierende Mittel emittieren.

Die Emission von TBTF-Instrumenten muss nach Vorgaben der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) spätestens ab 1. Januar 2020 durch die Konzernobergesellschaft von systemrelevanten Banken erfolgen. Diese aufsichtsrechtlich zwingende Vorgabe lässt sich für die Konzernobergesellschaft in der Schweiz nur dann sinnvoll umsetzen, wenn die Besteuerung der Beteiligungserträge im Sinne des bundesrätlichen Vorschlags angepasst wird. Die Emission von Anleihen und die Weitergabe der Mittel beeinflusst den Beteiligungsabzug durch zwei Faktoren: den erhöhten Finanzierungsaufwand und die höheren Gesamtaktiven. Insgesamt verringert sich dadurch der Beteiligungsabzug. Aufgrund des grossen Emissionsvolumens zur Erfüllung des TLAC-Standards ist die rechtzeitige Umsetzung des Vernehmlassungsvorschlags zwingend notwendig.

Um die steuerneutrale Ausgabe der TBTF-Instrumente durch die Konzernobergesellschaften zu erreichen, sieht die Vorlage vor, die beiden vorgenannten Faktoren bei der Berechnung des Beteiligungsabzugs nicht zu berücksichtigen. Damit wird der negative Effekt der TBTF-Instrumente auf den Beteiligungsabzug bei Konzernobergesellschaften von Banken eliminiert. Im Resultat ist die Steuerbelastung auf Beteiligungserträgen der Konzernobergesellschaften nach der Emission von TBTF-Instrumenten und der Weitergabe der Mittel gleich hoch wie bei der Emission von TBTF-Instrumenten durch eine separate Finanzgesellschaft.

economiesuisse unterstützt diese Vorlage. Ein zusätzliches Hindernis im Bereich der Gewinnsteuerbelastung bei der Umsetzung aufsichtsrechtlicher TBTF-Bestimmungen ist nicht beabsichtigt und widerspricht der Zielsetzung dieser regulatorischen Vorgaben. Die vorgeschlagene Korrektur bei der Berechnung des Beteiligungsabzugs trägt dem aufsichtsrechtlichen Interesse Rechnung. Sie ist damit ein zwingend notwendiges Element für die vollständige Umsetzung der TBTF-Regelung auf den 1. Januar 2020. Die Vorlage ist deshalb zeitlich dringend und deren Umsetzung sollte keinesfalls verzögert werden.

Gleichzeitig wird mit dieser Vorlage – wie im Folgenden ausgeführt wird – ein grundsätzliches Problem des Beteiligungsabzugs im Zusammenhang mit Konzernfinanzierungsaktivitäten deutlich. Davon sind Konzernobergesellschaften sämtlicher Wirtschaftskreise betroffen. **economiesuisse fordert den Bundesrat deshalb auf, eine Vorlage auszuarbeiten, die diesem gesamtwirtschaftlichen Interesse Rechnung trägt, ohne dabei die zwingende Lösung für systemrelevante Banken zu verzögern.**

1.1 Aufsichtsrechtliche Kapitalbestimmungen der Assekuranz

Beachtet werden muss dabei auch die spezielle Situation der Versicherungswirtschaft, die einem strengen Solvenz-Regime unterworfen ist. Die aufsichtsrechtlichen Kapitalvorschriften führen dazu, dass auch Versicherer risikoabsorbierende Fremdfinanzierungsinstrumente zur Stärkung ihrer regulatorischen Kapitalbasis emittieren. Zu diesem Zweck hat der Bundesrat in Art. 22a Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen (AVO) Voraussetzungen und Anforderungen an risikoabsorbierende Kapitalinstrumente erlassen, die erfüllt sein müssen, damit eine regulatorische Anrechnung erfolgt (u.a. Genehmigung durch die FINMA). Versicherungsunternehmen, Versicherungsgruppen und Versicherungskonglomerate befinden sich damit in einer rechtlich vergleichbaren Situation wie Banken. Bei risikoabsorbierenden Fremdfinanzierungsinstrumenten von Versicherern ist die Neuerung im Interesse der Gleichbehandlung daher ebenfalls klar angezeigt. Für detaillierte Ausführungen zu diesem Punkt verweisen wir auf die Stellungnahme des Schweizerischen Versicherungsverbands SVV.

1.2 Gesamtwirtschaftliche Lösung

Als Dachverband der Schweizer Wirtschaft beurteilen wir die Vorlage aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive. Durch die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen für systemrelevante Banken ist ein grundsätzliches Problem des Beteiligungsabzugs im Zusammenhang mit Konzernfinanzierungsaktivitäten auf die steuerpolitische Agenda gerückt. Betroffen sind sämtliche Fremdfinanzierungen von Konzernobergesellschaften von Industrie-, Dienstleistungs- und Finanzdienstleistungskonzernen.

Das Problem liegt in der speziellen Berechnungsmechanik des Beteiligungsabzuges begründet. Üben Konzernobergesellschaften zusätzlich Finanzierungsfunktionen aus, nehmen dabei Fremdkapital auf und leiten dieses konzernintern weiter, wird die Wirkung des Beteiligungsabzuges beeinträchtigt. Im erläuternden Bericht wird dieser nachteilige Effekte sehr gut dargestellt. Folge ist, dass von den Tochtergesellschaften erwirtschaftete und versteuerte Gewinne bei der Muttergesellschaft teilweise erneut besteuert werden und damit eine Verwässerung der Wirkung des Beteiligungsabzuges resultiert. Neben der vorgeschlagenen Lösung für TBTF-Instrumente von Banken sollte das Problem gesamtwirtschaftlich für sämtliche Konzernobergesellschaften und Fremdfinanzierungsinstrumente angegangen werden.

Aufsichtsrechtliche Bestimmungen zur Emission von Anleihen durch die Konzernobergesellschaft sind beschränkt auf TBTF-Instrumente von systemrelevanten Banken. Für alle anderen Emissionen gibt es zurzeit keine diesbezüglichen regulatorischen Vorgaben. Aus steuerlichen Gründen (Verrechnungssteuer, Beteiligungsabzug) werden Emissionen in der Regel über Spezialgesellschaften begeben. Das Steuersystem ist in dieser Hinsicht heute nicht neutral, sondern beeinflusst die Struktur der Unternehmen. Zudem sind diese Strukturen bereits heute mit verschiedenen Nachteilen verbunden.

Der Einsatz von Spezialgesellschaften für die Emission von Anleihen geht mit hohem Zusatzaufwand einher (Kosten der Gründung, Klärung von Haftungsfragen, Ausstattung mit Garantien und Personal, Dokumentation gegenüber Investoren und Analysten etc.). Dieser Kostenfaktor ist eine Belastung für die Profitabilität der Unternehmen und mindert die Standortattraktivität der Schweiz. Ein zusätzlicher Nachteil ist die mit Spezialgesellschaften verbundene Rechtsunsicherheit etwa durch unilaterale Schutzmassnahmen ausländischer Staaten. So verweigern bereits erste europäische Staaten den Darlehen von solchen Spezialgesellschaften die steuerliche Akzeptanz. Tochtergesellschaften in solchen Ländern können Zinszahlungen an Spezialgesellschaften nicht mehr zum Abzug bringen. Es wird argumentiert, dass die Garantiegeberin (Schweizer Konzernobergesellschaft) die einzig berechnete Zinsempfängerin ist. Von der Konzernobergesellschaft an Spezialgesellschaften gewährte Garantien werden folglich als missbräuchliche resp. künstliche Gestaltung qualifiziert. Damit die Zinszahlungen zum Abzug gebracht werden können, wird verlangt, dass die Darlehen direkt von der Konzernobergesellschaft gewährt werden. Ähnlich stellt sich die Situation in Bezug auf die Finanzierung von US-Tochtergesellschaften von Schweizer Konzernen dar. Auch die USA verlangen, dass die Finanzierung der US-Tochter durch die Schweizer Konzernobergesellschaft und nicht durch eine ausländische Spezialgesellschaft erfolgt. Die Vorgabe beruht auf Artikel 22 des bilateralen Doppelbesteuerungsabkommens.

In Zukunft werden sich diese Nachteile absehbar deutlich verstärken. Mit den nationalen Umsetzungsbestrebungen der BEPS-Vorgaben von OECD und G20 werden neue Hindernisse beispielsweise in Form von übermässig strengen Missbrauchsvorgaben hinzukommen. Es zeichnet sich ab, dass viele Staaten die Vorgaben und Schutzmassnahmen erhöhen und verlangen, dass passive Tätigkeiten von Gesellschaften wie die Aufnahme von Fremdkapital und die konzerninterne Darlehensvergabe um genügend Substanz und zusätzliche aktive Tätigkeiten (Produktion, Vertrieb etc.) ergänzt werden. Emissionen durch Spezialgesellschaften werden somit vermehrt verunmöglicht.

Industrie-, Dienstleistungs- und Finanzdienstleistungskonzerne werden somit durch die steuerrechtlichen und ökonomischen Bedingungen zunehmend gezwungen sein, Finanzierungsaktivitäten durch ihre Schweizer Konzernobergesellschaft auszuüben und Mittel an ausländische Tochtergesellschaften weiterzuleiten. Ohne eine gesamtwirtschaftliche Lösung für das beschriebene Problem müssten die Konzerne dabei eine Verschlechterung des Beteiligungsabzugs in Kauf nehmen. Die vorgeschlagene Neuerung bei der Berechnung des Beteiligungsabzuges ist sinnvoll und geeignet auch das gesamtwirtschaftliche Problem zu lösen. Um die höhere Gewinnsteuerbelastung zu verhindern sollte der mit der Weiterleitung von Finanzmitteln verbundene Finanzierungsaufwand sowie die höheren Aktiven bei der Berechnung des Beteiligungsabzugs grundsätzlich nicht berücksichtigt werden. Die vorgeschlagene Neuerung sollte also nicht nur für TBTF-Instrumente von Konzernobergesellschaften von Banken, sondern für alle Konzernobergesellschaften und für sämtliche Fremdfinanzierungsinstrumente gelten, soweit die Mittel an Tochtergesellschaften weitergeleitet werden.

Diese Neuerung ginge nur soweit wie erforderlich, damit die Steuerbelastung auf Beteiligungserträgen der Konzernobergesellschaften nach der Emission von Anleihen und der Weitergabe der entsprechenden Mittel gleich hoch bleibt wie bei der Emission von Anleihen durch eine separate Finanzgesellschaft. economiesuisse fordert also zum aktuellen Zeitpunkt keinen grundlegenden Systemwechsel beim Beteiligungsabzug, sondern eine punktuell technische und gezielte Lösung für das beschriebene Problem im Zusammenhang mit der Konzernfinanzierung.

Da es sich bei der Aufnahme und Weiterleitung von Mitteln nicht um die Finanzierung von Beteiligungen an sich handelt, würde die steuersystematisch beabsichtigte Wirkung der Kürzung des Beteiligungsabzugs durch den Finanzierungsaufwand mit dieser Neuerung keineswegs beeinträchtigt. Es würde lediglich eine starke und nicht beabsichtigte Verwässerung des Beteiligungsabzuges vermieden.

Die gesamtwirtschaftliche Reform ist zudem eine zukunftsgerichtete Lösung im Hinblick auf die Attraktivität des Standorts Schweiz für Konzernfinanzierungsaktivitäten. Mit der Anpassung der Verordnung über die Verrechnungssteuer hat der Bundesrat einen ersten wichtigen Schritt zur Verbesserung der Bedingungen für die konzerninternen Finanzierungsaktivitäten unternommen. Unbestritten ist die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform der Verrechnungssteuer zur Verbesserung der Bedingungen für die konzernexterne Finanzierung und damit zur Stärkung des Kapitalmarkts in der Schweiz. Spezialgesellschaften verursachen für Schweizer Konzerne heute Kosten und Rechtsunsicherheit. Die Hindernisse zur Finanzierung über Schweizer Gesellschaften und Schweizer Börsen sollten beseitigt werden. So würde die Profitabilität der Schweizer Unternehmen gesteigert, der schwache Schweizer Kapitalmarkt gestärkt, die Investorenbasis in der Schweiz erweitert, der Handel in der Schweiz belebt. Treasury-Aktivitäten könnten vermehrt in der Schweiz angesiedelt werden, was auch nachgelagerte Dienstleistungen mit sich zieht. Im Weiteren ist es auch unter Berücksichtigung der verstärkten internationalen Transparenzvorgaben angezeigt, Finanzierungsaktivitäten in der Schweiz zu ermöglichen. Wird das beschriebene Problem beim Beteiligungsabzug nicht gelöst, so schränkt dies die positive Wirkung der dringend notwendigen Reform der Verrechnungssteuer klar ein.

1.3 Finanzpolitische Auswirkungen

Die vorgeschlagene Neuerung hat keine Mindereinnahmen zur Folge. Ohne gesetzliche Anpassungen ergäbe sich gemäss dem erläuternden Bericht eine steuerliche Mehrbelastung.

Dieselbe Dynamik gilt hinsichtlich des gesamtwirtschaftlichen Problems des Beteiligungsabzugs im Zusammenhang mit Konzernfinanzierungsaktivitäten. Ohne Lösung wird die steuerliche Belastung über die Zeit signifikant ansteigen, da Konzerne aus steuerrechtlichen und ökonomischen Gründen zunehmend gezwungen sind, Emissionen durch die Konzernobergesellschaften zu begeben und damit eine Verschlechterung des Beteiligungsabzugs in Kauf zu nehmen. Die gesamtwirtschaftliche Lösung des Problems ist ebenfalls kaum mit Mindereinnahmen verbunden. Heute werden für die Fremdfinanzierung in der Regel ausländische Spezialgesellschaften oder ausnahmsweise auch operative Gesellschaften eingesetzt, die keine Beteiligungserträge vereinnahmen und deshalb den Beteiligungsabzug nicht beanspruchen müssen. Damit ergeben sich auch durch die gesamtwirtschaftliche Lösung kaum Mitnahmeeffekte. Im Zusammenspiel mit der noch ausstehenden, notwendigen Reform der Verrechnungssteuer würden die verbesserten Bedingungen für Konzernfinanzierungsaktivitäten dazu führen, dass die heute teilweise im Ausland anfallende Wertschöpfung und in die Schweiz zurückgeführt werden kann.

Nochmals besten Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Frank Marty
Mitglied der Geschäftsleitung

Christian Frey
Projektleiter Finanzen und Steuern