



22. September 2017

Eidgenössische Steuerverwaltung
Frau Nicole Krenger
Eigerstrasse 65
3003 Bern

Per Email an: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Stellungnahme zur Änderung des Beteiligungsabzugs bei Banken mit Too-big-to-fail-Instrumenten

Sehr geehrte Frau Krenger

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Vernehmlassungsvorschlag betreffend Anpassung des Beteiligungsabzugs für Banken mit Too-big-to-fail (TBTF)-Instrumenten. Die Änderung soll den Eigenkapitalaufbau bei Banken erleichtern. SwissHoldings ist der Verband der grossen Industrie- und Dienstleistungskonzerne in der Schweiz. Im Unterschied zu Konzernobergesellschaften von Banken profitieren Konzernobergesellschaften von Industrie- und anderen als Bankdienstleistungskonzernen nicht von der vorgeschlagenen Neuerung. Mit dieser Ungleichbehandlung sind unsere Mitgliedfirmen nicht einverstanden.

Grundzüge der neuen Regelung für Banken

Eine Handvoll Schweizer Banken unterliegt den aufsichtsrechtlichen Bestimmungen der TBTF-Gesetzgebung. Die Vorgaben stellen an solche «systemrelevanten» Banken erhöhte Eigenkapitalanforderungen. Anstelle von Eigenkapital erlaubt die TBTF-Gesetzgebung den Banken teilweise auch, bestimmte Formen von Fremdkapital (CoCos, Bail-in-Bonds, Write-off-Bonds) zu emittieren. Die Emission solcher TBTF-Instrumente muss nach Vorgabe der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) ab dem 1. Januar 2020 durch die (Schweizer) Konzernobergesellschaft der Banken erfolgen. Die aufgenommenen Mittel werden anschliessend an jene operativen Banken weitergeleitet, die auf die Mittel angewiesen sind.

Konzernobergesellschaften vereinnahmen zu einem wesentlichen Teil Gewinnausschüttungen von Tochtergesellschaften (Dividenden). Dabei sind die Konzernobergesellschaften auf einen optimal funktionierenden Beteiligungsabzug angewiesen. Üben Obergesellschaften zu-

sätzlich Konzernfinanzierungsfunktionen aus, nehmen dabei Fremdkapital auf und leiten dieses konzernintern weiter, wird die Wirkung des Beteiligungsabzugs beeinträchtigt. Folge der Beeinträchtigung ist, dass die von den Tochtergesellschaften erwirtschafteten und versteuerten Gewinne bei der Muttergesellschaft (mindestens teilweise) erneut besteuert werden und damit eine Mehrfachbesteuerung der Gewinne resultiert.

Steuertechnisch ist die verminderte Wirkung des Beteiligungsabzugs auf zwei Faktoren zurückzuführen: Erstens auf den erhöhten Finanzierungsaufwand und zweitens auf die höheren Gesamtkosten. Um die verminderte Wirkung des Beteiligungsabzugs bei den Banken zu verhindern, sieht die Vorlage vor, dass die beiden Faktoren bei der Berechnung des Beteiligungsabzugs von Banken Topholdings nicht mehr zu berücksichtigen sind, sofern sie aus TBTF-Instrumenten herrühren. Nicht erwähnt wird im erläuternden Bericht, dass es den Banken Topholdings auch aus aufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten unbenommen wäre statt TBTF-Instrumente „hartes“ Eigenkapital zu emittieren und auch ihre Tochtergesellschaften mit ausreichend Eigenkapital zu versorgen und damit sowohl die Eigenkapitalposition zu verbessern wie auch die negativen Auswirkungen auf den Beteiligungsabzug vollständig zu vermeiden.

Obwohl nur eine Handvoll Schweizer Banken als systemrelevant betrachtet wird und TBTF-Instrumente emittieren muss, sollen gemäss Vorlage sämtliche Banken, Finanzgruppen und bankdominierte Finanzkonglomerate in den Genuss der geplanten Verbesserungen des Beteiligungsabzugs kommen.

Position SwissHoldings

1. Bevor auf die Vorlage im Detail eingegangen wird, möchten wir festhalten, dass Banken im Unterschied zu Industrieunternehmen oder anderen Dienstleistungsfirmen seit jeher deutlich (zu) tiefe Eigenkapitalquoten aufweisen. Während bei Banken nun der Staat zusätzliches Eigenkapital fordert, ist es bei Industrie- und Dienstleistungskonzernen hauptsächlich der Markt, welcher eine dem Risiko angemessene Eigenkapitalausstattung verlangt. Weiter ist zu erwähnen, dass neben den neu vorgeschlagenen Sondervorteilen bereits diverse Vorzugsbestimmungen für Banken bestehen, die anderen Wirtschaftssektoren vorenthalten sind, wie z.B. die sämtlichen Banken eingeräumte Verrechnungssteuerbefreiung für TBTF-Instrumente, die in der Praxis angewandte „Bankenlösung“, gemäss der Banken bei der Ermittlung des Beteiligungsabzugs ein Drittel der Schuldzinsen vorweg mit Aktivzinsen verrechnen dürfen, die Ausnahme von der Stempelabgabe für in Eigenkapital umgewandelte CoCos oder Bail-in-Bonds und weitere mehr.

2. Die von der Schweiz angewendete indirekte Methode beim Beteiligungsabzug weist im Vergleich zu der in vielen ausländischen Staaten anwendbaren direkten Methode verschiedene Vorteile, aber auch gewichtige Nachteile auf. Einer der wichtigsten Nachteile des Schweizer Beteiligungsabzugs ist, dass Aussenfinanzierungsaktivitäten wie die Emission von Obligationen die Wirkung des Beteiligungsabzugs markant beeinträchtigen. Gleiche Effekte hat auch die Innenfinanzierung, wenn eine Konzernobergesellschaft konzernintern Darlehen bezieht und damit ihre Tochtergesellschaften finanziert. Hinzu kommt die von den internatio-

nenalen Finanzmärkten nicht akzeptierte Verrechnungssteuer von 35 Prozent auf Obligationenzinsen schweizerischer Emittenten. In Kombination führen diese Nachteile dazu, dass Konzerne, wenn möglich davon absehen, ihre Schweizer Konzernobergesellschaft für die Emission von Obligationen oder für die Konzernfinanzierung einzusetzen oder die Konzerne gezwungen sind, die sich aus der Berechnungsweise des Beteiligungsabzugs ergebenden Nachteile in Kauf zu nehmen. Für die Emission von Obligationen und weitere Fremdkapital umfassende Finanzierungsaktivitäten setzen Konzerne deshalb gezwungenermassen (ausländische) Spezialgesellschaften oder ausnahmsweise auch operative Gesellschaften ein, die keine Beteiligungserträge (Dividenden, Kapitalgewinn) vereinnahmen und deshalb den Beteiligungsabzug nicht beanspruchen müssen.

3. Steuertechnisch fragwürdig ist ausserdem, dass in der Vernehmlassungsvorlage offensichtlich – und ohne weitere Begründung – davon ausgegangen wird, dass die auf TBTF-Instrumenten gezahlten Entschädigungen steuerlich vollumfänglich als Schuldzinsen qualifizieren sollen. Dies ist vor dem Hintergrund der Tatsache, dass TBTF-Instrumente aus Sicht der FINMA als Teil des Eigenkapitals gelten und bei Schweizer Privatinvestoren nur ein Teil der Entschädigungen als steuerbarer Zinsertrag qualifiziert, nicht nachvollziehbar. Im Ergebnis führt die vorgeschlagene Lösung für Banken faktisch zu einem Zinsabzug auf Eigenkapital, der beim Beteiligungsabzug jetzt sogar auch noch privilegiert werden soll. Für die Gesamtwirtschaft wurde ein solcher Zinsabzug am 12. Februar 2017 (Ablehnung der Unternehmenssteuerreform III) von den Stimmbürgern verworfen.

4. Die vorgeschlagene Regelung sieht nicht nur für systemrelevante, sondern für sämtliche Banken eine Anpassung des Beteiligungsabzugs vor, die aus ihrer Schweizer Topholding TBTF-Instrumente emittieren. Damit ähnelt sie der entsprechenden Regelung für TBTF-Instrumente bei der Verrechnungssteuer, bei der ebenfalls nicht nur systemrelevanten, sondern sämtlichen Banken finanziell bedeutende Vorteile eingeräumt wurden (Befreiung von TBTF-Instrumenten von der Verrechnungssteuer). SwissHoldings ist der Ansicht, dass diese neuerlichen branchenspezifischen Sondervorteile höchst bedenklich sind. Nicht systemrelevante Banken haben keine Verpflichtung, TBTF-Instrumente zu emittieren. Emittieren sie dennoch solche Instrumente, dürfen sie hierfür auch eine Spezialgesellschaft einsetzen. Geben nicht-systemrelevante Banken dennoch TBTF-Instrumente durch ihre Topholding heraus, wird der Markt erkennen, dass nicht TBTF-Vorgaben, sondern ausschliesslich finanzielle Vorteile die Banken zu diesem Schritt veranlasst haben. Die Marktteilnehmer werden darauf so reagieren, dass sie auf einen bei TBTF-Instrumenten sonst üblichen Zinsaufschlag verzichten. Wegen dem Verrechnungssteuervorteil (Wegfall der Quellensteuerbelastung von 35 Prozent des Zinsertrags) könnte sogar ein im Vergleich mit gewöhnlichen Obligationen tieferer Zinssatz für solche Instrumente resultieren. Das erachten unsere Mitgliedfirmen als sachlich nicht gerechtfertigten weiteren Sondervorteil für die Schweizer Bankbranche, der den Grundsatz der Rechtsgleichheit in unzulässiger Art und Weise verletzt.

5. Entgegen der mit dieser Vorlage vertretenen Ansicht sind nicht nur Banken, sondern auch Industrie- und Dienstleistungskonzerne von in- und ausländischen Regulierungen und ökonomischen Zwängen betroffen, die sie dazu veranlassen Finanzierungsaktivitäten durch ihre Schweizer Konzernobergesellschaft auszuüben und deswegen eine Verschlechterung

des Beteiligungsabzugs in Kauf zu nehmen. Die Industrie- und Dienstleistungskonzerne üben diese Tätigkeiten ebenfalls nicht freiwillig durch die Schweizer Konzernobergesellschaft anstelle einer aus Sicht des Beteiligungsabzugs prinzipiell besser geeigneten Spezialgesellschaft aus. Während bei den TBTF-Banken die FINMA die Ausgabe von Obligationen durch die Banken Topholding vorschreibt, können es für Industriekonzerne diverse Mechanismen sein, wie Schutzmassnahmen ausländischer Staaten oder wirtschaftlichen Zwänge, welche die Schweizer Konzerne bei der Finanzierung ihrer ausländischen Tochtergesellschaften veranlassen, teure Einbussen beim Beteiligungsabzug hinzunehmen. Ein Beispiel hierfür ist Finanzierung von US-Tochtergesellschaften von Schweizer Konzernen. Will ein Schweizer Konzern die hohe US-Quellensteuer auf Zinserträgen von 30 Prozent vermeiden, muss die US-Tochtergesellschaft aufgrund von Artikel 22 des bilateralen Doppelbesteuerungsabkommens von einer Schweizer Konzerngesellschaft, idealerweise der Konzernobergesellschaft, finanziert werden.

6. In der Vorlage wird die Durchleitungsfunktion der Banken Topholdings im Zusammenhang mit den TBTF-Instrumenten hervorgehoben. Wie bei TBTF-Instrumenten gibt es auch bei den Industriekonzerne identische Situationen, bei denen Konzernobergesellschaften zusätzliches Fremdkapital aufnehmen, nur um es den ausländischen Tochtergesellschaften zur Verfügung zu stellen. In solchen Situationen gibt es ebenfalls einen direkten Zusammenhang zwischen dem einzelnen Schuldinstrument und dem dazugehörigen Aktivposten. Es ist nicht einzusehen, weshalb nahezu identische Situationen nur aufgrund der Branchenzugehörigkeit der betroffenen Gesellschaft steuerlich anders behandelt werden sollen. Eine Verschlechterung des Beteiligungsabzugs der Konzernobergesellschaft darf nicht einzig durch die Branchenzugehörigkeit begründet werden. Es ist für die betroffenen Konzerne insbesondere kein Problem bilanztechnisch aufzuzeigen, welche Finanzierungen durch die Gesellschaft hindurchlaufen resp. welche Fremdmittel und welche Zinsaufwendungen im Zusammenhang mit den einzelnen Konzernfinanzierungsaktivitäten stehen. Auch Unternehmen anderer Branchen sollte entsprechend zugestanden werden, dass der Finanzierungsaufwand und die Forderungen in der Bilanz aus konzernintern weitergegebenen Mitteln für die Berechnung des Nettoertrags nicht berücksichtigt werden (teilweise objektmässige Schuldzinsverlegung). Ergänzend möchten wir hier noch festhalten, dass es sich bei den betroffenen Industriekonzerne teilweise um Unternehmen handelt, die für die Schweizer Volkswirtschaft von deutlich grösserer Bedeutung sind, als die Grosszahl der nicht-systemrelevanten Banken, die von den Vorteilen der Vorlage ebenfalls profitieren würden.

7. Neben schon heute bestehenden Regelungen und Marktzwängen, die Konzernobergesellschaften dazu veranlassen als Durchlaufgesellschaften für Darlehen an Tochtergesellschaften zu fungieren, dürfte sich die Situation für die Industrie- und Dienstleistungskonzerne in Zukunft sogar noch akzentuieren. Die Gesellschaften befürchten insbesondere, dass im Zusammenhang mit den nationalen Umsetzungen der BEPS-Vorgaben von OECD und G20 neue Hindernisse beispielsweise in Form von übermässig strengen Missbrauchsvorgaben auf sie zukommen. Es zeichnet sich ab, dass viele Staaten die Vorgaben und Schutzmassnahmen erhöhen und mehr und mehr verlangen, dass passive Tätigkeiten von Gesellschaften wie die Aufnahme von Obligationen und die konzerninterne Darlehensvergabe um genügend Substanz und zusätzliche aktive Tätigkeiten (Produktion, Vertrieb etc.) ergänzt werden. Oder es

wird verlangt, dass die Obligationenaufnahme und die Darlehensvergabe an die Tochtergesellschaften von der Konzernobergesellschaft und nicht von einer Spezialgesellschaft ausgeführt wird. 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 berechnigte 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. Gleichzeitig werden mit der Steuervorlage 17 die heutigen Privilegien für Holdinggesellschaften voraussichtlich gestrichen, weshalb Schweizer Konzerne vermehrt gezwungen sein werden, Holdinggesellschaften weitere Funktionen zu übertragen und vermehrt zu sogenannten Stammhausstrukturen überzugehen. Folge hiervon wäre, dass künftig mehr Industrie- und Dienstleistungskonzerne wegen der ungenügenden Wirkung des Beteiligungsabzugs steuerliche Mehrbelastungen tragen müssen. Auch vor diesem Hintergrund ist die angestrebte Ungleichbehandlung von Banken und Nicht-Banken klarerweise abzulehnen.

8. Die im erläuternden Bericht des EFD vorgebrachten Argumente zur sachlichen Begründung, zur Unvergleichbarkeit der Situationen und zur Verhältnismässigkeit wirken konstruiert und vermögen nicht zu überzeugen. Entgegen der Ausführungen im erläuternden Bericht könnte die Ungleichbehandlung reduziert werden, wenn bei einer einseitigen Anpassung des Beteiligungsabzuges für Konzernobergesellschaften von Banken, für diese Gesellschaften ein integraler Wechsel zur direkten Freistellung vorgesehen würde. Bei einer direkten Freistellung wäre die vorliegende Problematik weitgehend gelöst, gleichzeitig würde jedoch auch einer der grossen Vorteile der indirekten Freistellung wegfallen, nämlich die Möglichkeit der steuerwirksamen Abschreibungen auf Beteiligungen.

Zudem stimmt insbesondere die Behauptung nicht, dass die Gewinnsteuerentlastung durch den Beteiligungsabzug für Industrie-Konzerngesellschaften von untergeordneter Bedeutung sein soll. Wie vorstehend erläutert, ist gerade das Gegenteil der Fall. Ebenso liegt es im Wesen des Beteiligungsabzuges, dass sich dieser negativ auf die Eigenkapitalbasis aller betroffenen Gesellschaften auswirkt. Keineswegs hängt dieser Effekt nur mit der Emission von TBTF-Instrumenten zusammen und entsprechend ist es auch nicht sachgerecht unter diesem Titel einen direkten Zusammenhang mit den Zielen des TBTF-Regimes zu konstruieren und so zu suggerieren, dass dieser Effekt beim Beteiligungsabzug unerwünscht sei. Das EFD argumentiert schliesslich, dass die vorgeschlagenen Massnahmen verhältnismässig seien. Verhältnismässigkeit als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz ist nach Lehre und Rechtsprechung gegeben, wenn die Massnahme zur Einschränkung von Grundrechten geeignet und erforderlich ist und öffentliches und privates Interesse abgewogen sind. Die Massnahme darf insbesondere weder in sachlicher noch in personeller Beziehung über das Notwendige hinausgehen, was unserer Ansicht nach vorliegend jedoch der Fall ist. Die Massnahme hat zu unterbleiben, wenn eine gleich geeignete, aber mildere Massnahme für den angestrebten Erfolg ausreichen würde. Die Unverhältnismässigkeit entstammt der Ungleichbehandlung zwischen Banken und Nicht-Banken. Die Ausdehnung der vorgeschlagenen Massnahme auf

Nicht-Banken in materiell vergleichbaren Situationen ist geeignet, die Ungleichbehandlung zu eliminieren.

9. SwissHoldings verzichtet deshalb darauf zu beantragen, dass Banken der Vorteil beim Beteiligungsabzug zu streichen sei. Stattdessen beantragen wir, dass Gesellschaften anderer Branchen in vergleichbaren Situationen gleichbehandelt werden. Sind solche Konzernobergesellschaften wegen in- oder ausländischer Vorgaben oder bedeutenden Marktzwängen faktisch gezwungen Fremdkapital involvierende Konzernfinanzierungstätigkeiten auszuüben, bei denen die zusätzlichen Fremdmittel durch die Gesellschaft direkt in den Konzern geleitet werden, sind bei diesen die damit verbundenen Nachteile beim Beteiligungsabzug (erhöhter Finanzierungsaufwand und erhöhte Gesamtaktiven) ebenfalls zu eliminieren. SwissHoldings beantragt deshalb, dass neben Banken auch Konzernobergesellschaften anderer Branchen keine Nachteile beim Beteiligungsabzug erfahren sollen. **Wir beantragen sinngemäss folgenden neuen Wortlaut ins Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (Art. 70 Abs. 6 DBG) und ins Steuerharmonisierungsgesetz (Art. 28 Abs. 1^{quater} StHG) aufzunehmen:**

„Bei Konzernobergesellschaften ~~von Banken, Finanzgruppen oder bankdominierten Finanzkonglomeraten~~ werden für die Berechnung des Nettoertrags nach Absatz 1 der Finanzierungsaufwand und die Forderung in der Bilanz aus konzerninternen weitergegebenen Mitteln folgender ~~Anleihen~~ Instrumente nicht berücksichtigt:

- a. Pflichtwandelanleihen und Anleihen mit Forderungsverzicht nach Artikel 11 Absatz 4 des Bankengesetzes vom 8. November 19343 (BankG); und
- b. Schuldinstrumente zur Verlusttragung bei Insolvenzmassnahmen nach den Artikeln 28-32 BankG; und
- c. Übrige Anleihen und Darlehen.“

Wir bitten Sie höflich, unsere Positionen gebührend zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

SwissHoldings
Geschäftsstelle



Dr. Gabriel Rumo
Direktor



Martin Hess
Dipl. Steuerexperte