

# Änderungen bei der schweizerischen Verrechnungssteuer im Rahmen der Konzernfinanzierung

Die Schweiz als Standort für Treasury Centers

Gabriel Rumo / Claudiu Andrei Antal



Dr. Gabriel Rumo ist Direktor von SwissHoldings, dem Verband der Industrie- und Dienstleistungskonzerne in der Schweiz.



Claudiu Andrei Antal, BLaw, LL.B. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in den Bereichen Steuern und Recht bei SwissHoldings.

Das Thema Konzernfinanzierung ist eine Konstante auf der Agenda der international tätigen Konzerne. Der am 1. 4. 2017 in Kraft getretene geänderte Art 14a der Verordnung über die Verrechnungssteuer (Verrechnungssteuerverordnung vom 19. 12. 1966, VStV<sup>1</sup>) begünstigt die Konzernfinanzierung auf zweierlei Art: einerseits durch die Erweiterung des Konzernprivilegs und andererseits durch die allgemeine Flexibilisierung des Begriffs der Mittelverwendung im Inland, die eine weitere Erleichterung für den Konzernstandort Schweiz bedeutet. Ziel dieses Beitrags ist es, die neusten Entwicklungen im Bereich der schweizerischen Verrechnungssteuer bei der Konzernfinanzierung aufzuzeigen sowie einen Ausblick über nötige weitere Schritte zur Stärkung des Standortes Schweiz zu geben.

## 1. Entstehung des Art 14a VStV

Vor der Änderung der VStV im Jahr 2010 erfreute sich die konzernexterne Finanzierung mittels Ausgabe von Obligationen in der Schweiz keiner großen Beliebtheit. Hauptgrund dafür war die Erhebung einer Verrechnungssteuer nach dem Schuldnerprinzip. Diese Quellensteuer in der Höhe von 35 % auf Zinszahlungen gegenüber sämtlichen Investoren ist im internationalen Vergleich für ein schweizerisches Unternehmen von Nachteil und schwächt den schweizerischen Kapitalmarkt.<sup>2</sup> So stieg zwischen 1993 und 2003 das Volumen von ausstehenden Schuldpapieren, die auf dem schweizerischen Kapitalmarkt ausgegeben wurden, um durchschnittlich 2 % pro Jahr und zwischen 2003 und 2013 um 3,4 %. Demgegenüber erhöhten sich die Ausland-Obligationen der Schweizer Konzerne von 1993 bis 2003 im Schnitt um 22,4 % pro Jahr und zwischen 2003 und 2013 um 9,4 %.<sup>3</sup> Zudem siedelten zahlreiche Konzerne den größten Teil ihrer Finanzmarktaktivitäten in ausländische Finanzgesellschaften aus, was eine nicht unwesentliche Verlagerung der Arbeitsplätze und Wertschöpfung außerhalb der Schweiz zur Folge hatte.<sup>4</sup>

Diese Problematik war sowohl der juristischen Lehre als auch der Politik bekannt und der Handlungsbedarf unbestritten.<sup>5</sup> Die Beseitigung dieser Mängel wurde bisher jedoch nur halbher-

zig angegangen. Die Behörden hätten durch eine Anpassung ihrer Qualifizierungspraxis bei der Kapitalbeschaffung durchaus die Möglichkeit gehabt, ohne eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen Erleichterungen für die Konzerne einzuführen.<sup>6</sup> Erst die am 1. 8. 2010 in Kraft getretene Änderung der VStV sowie der Verordnung über die Stempelabgaben<sup>7</sup> erlaubte, dass konzerninterne Guthaben von der Verrechnungssteuer ausgenommen werden konnten (Einführung des Art 14a Abs 1 VStV aF). Nicht in den Genuss dieser Regelung gelangten jedoch Schweizer Konzerne, die eine Obligation über eine ausländische Konzerngesellschaft begeben, die durch eine inländische Konzerngesellschaft garantiert wird (Art 14a Abs 3 VStV aF). Damit sollte verhindert werden, dass die über eine Obligation aufgenommenen Mittel, deren Zinsen nicht der Verrechnungssteuer unterliegen, durch eine konzerninterne Finanzierung in die Schweiz fließen.<sup>8</sup>

## 2. Hintergründe der Neufassung von Art 14a VStV

Seit der Ordnungsänderung im Jahr 2010 kam es zu vermehrten Ansiedlungen von Gesellschaften ausländischer Konzerne in der Schweiz, welche die interne Finanzierung sicherstellten. Für Schweizer Konzerne wurde dadurch jedoch keine wesentliche Verbesserung erreicht. Die Finanzgesellschaften bedurften

<sup>1</sup> Systematische Rechtssammlung des Bundesrechts (SR) 642.211.

<sup>2</sup> Erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der Verordnung über die Verrechnungssteuer (Konzernfinanzierung) vom 23. 9. 2016, 2 (Bericht Konzernfinanzierung).

<sup>3</sup> Schlussbericht der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie vom 1. 12. 2014, 31 (Brunetti-Bericht).

<sup>4</sup> Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über das Schuldner- und das Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer vom 14. 12. 2014, 2 (Zahlstellenbericht).

<sup>5</sup> So hatten bereits 2008 *Storck/Spori* die Problematik erkannt: *Storck/Spori*, Konzernfinanzierung in der Schweiz – Fakten und Steuern, IFF Forum für Steuerrecht 2008, 249 (255); Bericht Konzernfinanzierung, 2. Dazu ausführlich *Storck/Spori*, IFF 2008, 249 (255 ff).

<sup>7</sup> SR 641.101.

<sup>8</sup> Vgl dazu ausführlicher *Oesterheld*, Verrechnungssteuer und Emissionsabgabe bei Konzernfinanzierung, Der Schweizer Treuhänder 2011, 756 (756 ff).

meist einer Garantie durch die Muttergesellschaft, wollten diese erfolgreich am Kapitalmarkt agieren. So beschränkt sich der inländische Schuldpapiermarkt weiterhin auf Anleihen inländischer öffentlich-rechtlicher Körperschaften und auf privatwirtschaftliche Unternehmen, welche die aufgenommenen Mittel in der Schweiz investieren.

Schweizer Konzerne mit weltweiten Aktivitäten mussten und müssen weiterhin mit ausländischen Strukturen arbeiten. Die entsprechenden Strukturen haben sich zwar mittlerweile eingespielt, sind aber für die Unternehmen durchaus kostenintensiv. Der Schweizer Wirtschaft entgehen somit, wie bereits erwähnt, sowohl Wertschöpfung als auch Arbeitsplätze.<sup>9</sup> Zusätzlicher Druck auf die Schweizer Konzerne entstand aufgrund der neuen BEPS-Vorgaben (*Base Erosion and Profit Shifting*) der OECD, welche diese Strukturen bedrohen. So müssen die Konzerne durch die Verschärfung der Substanzanforderung bei den neuen Transfer-Pricing-Vorgaben oder des Country-by-Country Reporting damit rechnen, dass Finanzierungstätigkeiten aus substanzschwachen Finanzgesellschaften von ausländischen Steuerverwaltungen kritisch geprüft und allenfalls steuerlich nicht akzeptiert werden. Dies vor allem in denjenigen Fällen, in denen sie von anderen Konzernfunktionen isoliert ausgeübt werden. Die Konzerne riskieren somit, mittels Aufrechnung besteuert zu werden, wenn sie ihre Finanzierungsstrukturen nicht mit einer funktionsadäquaten Substanz ausstatten. Die Folge wäre ein weiterer Verlust von Arbeitsplätzen in der Schweiz.<sup>10</sup> Ein großes Problem besteht außerdem bei Schweizer Konzernen, deren aus- und inländischen Beteiligungen überwiegend direkt von der schweizerischen Muttergesellschaft gehalten werden (müssen).

Aus diesen Gründen wurde ein weiterer Anlauf zur Verbesserung der steuerlichen Konzernfinanzierung im Rahmen der vom Bundesrat am 4. 9. 2013 eingesetzten Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie vorgenommen. Deren Schlussbericht wurde am 1. 12. 2014 publiziert.<sup>11</sup> Bereits während ihrer Arbeit schlug die Expertengruppe im Juni 2014 dem Bundesrat den Umbau der Verrechnungssteuer in eine Zahlstellensteuer vor. Die Expertengruppe wurde vom Bundesrat in der Folge direkt in die Erarbeitung einer Vorlage, die am 17. 12. 2014 in die Vernehmlassung geschickt wurde, miteinbezogen.<sup>12</sup> Damit wurden folgende zwei Ziele verfolgt:

- Einerseits sollten die Kapitalaufnahmen im Inland erleichtert und andererseits sollte dadurch ein Beitrag zur Stärkung des schweizerischen Finanzplatzes geleistet werden.

- Andererseits wurde die Verbesserung der Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer bezweckt, indem neu auch Erträge aus ausländischen Quellen der Verrechnungssteuer unterliegen, sofern sie über eine inländische Zahlstelle an den wirtschaftlich Berechtigten ausgerichtet werden.

Die Verrechnungssteuer sollte folglich nicht mehr vom Schuldner der steuerbaren Leistung (anonym) erhoben werden, sondern von der Schweizerischen Zahlstelle (idR einer Bank), welche die betreffenden Erträge ihrem Kunden gutschreibt. Weil die Zahlstelle ihre Kunden kennen muss, sollte mit dem Systemwechsel die Möglichkeit geschaffen werden, die Verrechnungssteuer nur noch dort zu erheben, wo dies die Sicherung gebietet. Kein Systemwechsel war für Erträge aus inländischen Beteiligungsrechten (Dividenden) vorgesehen. Da der Wechsel allerdings einen Anreiz für inländische Personen geschaffen hätte, die schweizerische Verrechnungssteuer zu umgehen, indem sie ihre Depots zu einer ausländischen Bank verlegen würden, war die Einführung eines automatischen Informationsaustauschs im internationalen Verhältnis eine Bedingung und Voraussetzung für die Implementierung der Reform zum Zahlstellenprinzip.<sup>13</sup>

Die Vernehmlassung führte zu einem für die Schweizer Konzerne ernüchternden Ergebnis: Zwar begrüßte ein Großteil der Vernehmenden die Zielsetzung, die der Bundesrat mit dieser Vorlage verfolgte, doch wurden maßgebende inhaltliche Punkte kontrovers beurteilt und der Zeitpunkt der Einführung des Systemwechsels in Frage gestellt.<sup>14</sup> Letzteres vor allem vor dem Hintergrund der am 25. 9. 2014 eingereichten Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“.<sup>15</sup>

Das Ziel dieser Volksinitiative ist die Stärkung der finanziellen Privatsphäre, indem das steuerliche Bankgeheimnis im Inland in der Bundesverfassung verankert wird. Damit soll die Einführung des automatischen Informationsaustauschs (AIA) im Inland verhindert werden. Der Bundesrat erkennt in diesem Bereich jedoch keinen Handlungsbedarf, da die finanzielle Privatsphäre bereits durch das aktuelle Recht ausreichend geschützt wird (im Steuerbereich namentlich durch das Steuergeheimnis), und lehnt sowohl die Initiative als auch den inzwischen vom Nationalrat angenommenen Gegenentwurf vom 15. 12. 2016 ab.<sup>16</sup> Nach Ansicht

<sup>13</sup> Ausführlich dazu Zahlstellenbericht, 11 ff.

<sup>14</sup> Vgl dazu Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über das Schuldner- und das Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer, Ergebnisbericht vom 24. 6. 2015 (Ergebnisbericht Zahlstelle).

<sup>15</sup> Bundesblatt (BBl) 2014, 8641.

<sup>16</sup> Der Ständerat hat sich der Meinung des Bundesrates angeschlossen. Trotz der Position des Bundes- und Ständerats hat der Nationalrat am 13. 9. 2017 an der Verankerung des Bankgeheimnisses in der Verfassung festgehalten. Auch der Ständerat hat nach seiner zweiten Beratungsrunde am 19. 9. 2017 seinen Standpunkt

<sup>9</sup> Erläuterungen des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) vom 10. 3. 2017 zur Änderung der VStV, 4.

<sup>10</sup> Vgl Erläuterungen EFD zur VStV, 5.

<sup>11</sup> Brunetti-Bericht, 1 ff.

<sup>12</sup> Vgl dazu Zahlstellenbericht, 1 ff.

des Bundesrates beeinflusst der Ausgang dieser Abstimmung ua die Reform der geltenden Verrechnungssteuer. Je nach Abstimmungsergebnis kommen nicht mehr alle gedachten Optionen in Frage.<sup>17</sup> Aus diesem Grund hat der Bundesrat das hängige Reformprojekt der Verrechnungssteuer sistiert und wird erst nach der möglichen Volksabstimmung über die vorgängig erwähnte Initiative über das weitere Vorgehen im Bereich der Verrechnungssteuer entscheiden. Der Zeitpunkt, wann die Initiative und allenfalls ein Gegenvorschlag dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, steht derzeit nicht fest; der frühestmögliche Termin ist im Jahr 2018. Der Bundesrat hält aber nach eigenen Angaben an der ursprünglichen Stoßrichtung fest, dh, er möchte kompetitive verrechnungssteuerliche Rahmenbedingungen sowohl für die konzernexterne als auch für die konzerninterne Finanzierung schaffen. Allerdings räumt er selbst ein, dass die Umsetzung dieser Reformbestrebungen innert der nächsten Jahre unrealistisch erscheint.<sup>18</sup>

### 3. Sofortmaßnahme durch die Neuerung des Art 14a VStV

Um vor diesem Hintergrund für die Konzerne eine gewisse Verbesserung der aktuellen Situation herbeizuführen, hat der Bundesrat im Sinne einer Sofortmaßnahme beschlossen, Präzisierungen an der im Jahr 2010 eingeführten Verordnungsänderung vorzunehmen. Seit dem 1. 4. 2017 wurden folgende Verbesserungen durch den neuen Art 14a VStV eingeführt:

#### 3.1. Gleichbleibender Art 14a Abs 1 VStV

In Abs 1 ist weiterhin festgehalten, dass Guthaben, die zwischen Konzerngesellschaften bestehen, weder als Obligationen noch als Kundenguthaben im Sinne der Verrechnungssteuer gelten. Ist die Schuldnerin eine inländische Konzerngesellschaft, unterliegen somit deren Zinszahlungen an Konzerngesellschaften nicht der Verrechnungssteuer. Dabei kommt es nicht darauf an, ob es sich bei diesen Guthaben um kurzfristig angelegtes Cash-Pooling, um mittelfristige oder um langfristige Darlehen handelt.<sup>19</sup> Durch die Relativierung der Abs 2 und 3 werden die eigentlichen Neuerungen eingeführt, wo-

beibehalten. Einen Ausweg schlägt nun die Wirtschaftskommission des Ständerates vor, die einen Verzicht auf die Revision des Steuerstrafrechts fordert. Der Bundesrat wird dazu Stellung nehmen. Danach kann jeder Rat noch einmal darüber befinden; wenn keine Einigung erzielt wird, findet eine Einigungskonferenz statt. Sämtliche Unterlagen zur Volksinitiative (Botschaft), zum Gegenentwurf (Fahne, Erläuternder Bericht), zur Vernehmlassung (Ergebnisbericht) und zum Parlamentsverfahren sind auf folgender Webseite abrufbar: [www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista](http://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista) (Geschäftsnummer 15.057; Zugriff am 20. 9. 2017).

<sup>17</sup> Vgl dazu BBl 2017, 3359, 3365 ff.

<sup>18</sup> Bericht Konzernfinanzierung, 2.

<sup>19</sup> Bericht Konzernfinanzierung, 3.

nach das Vorliegen einer inländisch garantierten Auslandsemission dazu führt, dass Abs 1 nicht mehr anwendbar ist.<sup>20</sup>

#### 3.2. Erweiterter Anwendungsbereich des Art 14a Abs 2 VStV

In Abs 2 wird der Kreis der Gesellschaften definiert, die in den Genuss der Steuerfreiheit gelangen. Während in der ursprünglichen Fassung der VStV nur vollkonsolidierte Konzerngesellschaften aufgeführt wurden, zählt der aktuelle Verordnungstext auch teilkonsolidierte Konzerngesellschaften auf. Somit können auch Joint Ventures (Beteiligungsanteil von 50 %) sowie Tochtergesellschaften, deren Beteiligungsrechte sich nicht vollumfänglich im Besitz von Konzerngesellschaften befinden (sogenannte gemeinschaftliche geführte Konzernunternehmen), zum Kreis der privilegierten Gesellschaften zählen.<sup>21</sup>

#### 3.3. Safe-Harbor-Regelung in Art 14a Abs 3 VStV

Seit 1. 4. 2017 wird eine Weiterleitung von im Ausland aufgenommenen Mitteln an eine inländische Gesellschaft im Umfang des Eigenkapitals der ausländischen Emittentin zugelassen. Damit wird die bislang absolut geltende Regelung relativiert, wonach im Konzernverhältnis jegliche Mittelverwendung in der Schweiz aus inländisch garantierten Auslandsemissionen der Verrechnungssteuer unterliegt. Mit der Neuregelung wird weiterhin garantiert, dass rechnerisch keine Mittel aus einer inländisch garantierten Auslandsemission für die Mittelweiterleitung in die Schweiz verwendet werden kann.<sup>22</sup> Das Eigenkapital einer ausländischen Emittentin kann nicht aus Mitteln einer Fremdkapitalaufnahme stammen.<sup>23</sup> Die maximal geltende Mittelverwendung im Umfang des Eigenkapitals der ausländischen Gesellschaft wird dabei nicht durch schweizerische Rechnungslegungsstandards festgesetzt, sondern durch diejenigen des Rechnungslegungsrechts, die für die ausländische Emittentin zur Anwendung gelangen, wie zB IFRS-Standards oder US-GAAP.<sup>24</sup>

#### 3.4. Einführung des Stichtagsprinzips in Art 14a Abs 3 VStV

Eine weitaus größere praktische Relevanz iZm der Einführung der Safe-Harbor-Regelung besteht in der Einführung des Stichtagsprinzips. Dadurch erfolgt die Umqualifikation einer Aus-

<sup>20</sup> Bericht Konzernfinanzierung, 5.

<sup>21</sup> Oesterhelt, Erleichterung bei der Konzernfinanzierung, Neufassung von Art 14a VStV, Expert Focus 2017, 622 (628).

<sup>22</sup> Zum Ganzen *Matteotti*, Entwicklungen im Steuerrecht, SJZ 113/2017, 263 (267); Bericht Konzernfinanzierung, 7; Oesterhelt, Expert Focus 2017, 622 (623 f).

<sup>23</sup> Erläuterungen EFD zur VStV, 6.

<sup>24</sup> Bericht Konzernfinanzierung, 7; Oesterhelt, Expert Focus 2017, 622 (624).

landanleihe in eine Inlandanleihe nicht bereits am ersten Tag der Mittelverwendung, sondern erst, wenn die Weiterleitung der Mittel das Eigenkapital der ausländischen Gesellschaft per Bilanzstichtag übersteigt.<sup>25</sup> Folglich haben vorübergehende Mittelzuflüsse der ausländischen Finanzgesellschaft an die Schweizer Konzerngesellschaften, die zum Zeitpunkt des Jahresabschlusses nicht mehr bestehen, keine Auswirkungen für die Verrechnungssteuer.<sup>26</sup>

#### 4. Der steinige Weg zur Verrechnungssteuerreform

Das gesetzgeberische Ziel der Revision ist als korrekt zu erachten und im Sinne einer Sofortmaßnahme als Schritt in die richtige Richtung zu werten. Die Revision erleichtert vor allem das Cash-Pooling, indem neu auch größere inländische Konzerne bei Auslandsemissionen in den Genuss des Konzernprivilegs kommen. Jedoch bergen Auslandsemissionen für inländische Gesellschaften iZm dem Stichtagsprinzip das Risiko, unter dem Vorbehalt der Steuerumgehung behandelt zu werden, vor allem wenn es während deren Laufzeit zu regelmäßigen Verwendungen in der Schweiz kommt und eine Verringerung kurz vor dem Bilanzstichtag erfolgt oder wenn das Eigenkapital kurz vor dem Bilanzstichtag erhöht und danach wiederum verringert wird. Diesfalls verstößt die Gesellschaft gegen die durch Art 14a Abs 3 VStV zulässige Mittelverwendung, was zur Folge hat, dass das Unternehmen mit der – im internationalen Vergleich drastischen – Verrechnungssteuer von 35 % belastet wird. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) ist nun gefragt, dass sie Missbrauchssachverhalte mit Bezug auf die Steuerumgehung nur mit großer Zurückhaltung annimmt. Tut sie dies nicht, fällt die Verrechnungssteuer auf den vollen Betrag an, da das maßgebende Eigenkapital als Frei-

grenze und nicht als Freibetrag ausgestaltet ist, obwohl der Rückfluss im Umfang des Eigenkapitals im Fall einer Überschreitung rein rechnerisch immer noch kein Fremdkapital darstellt.

Es wird sich zeigen, ob die Verordnungsänderung, getragen von einer zurückhaltenden Praxis der ESTV, zu einer Erleichterung führt – eine Erleichterung, die allenfalls eine vermehrte Ansiedlung von Treasury-Centers in der Schweiz zur Folge haben könnte. Es steht allerdings fest, dass die Konzernfinanzierung im internationalen Vergleich weiterhin erleichtert werden muss. Um den Standort Schweiz auch in Zukunft attraktiv zu gestalten, müssen auf die Verordnungs- auch Gesetzesänderungen folgen. Der Wechsel zum Zahlstellenprinzip wäre zB ein wesentlicher Schritt zur Stärkung der steuerlichen Konzernfinanzierung. Ein derartiger Wechsel wäre bereits heute dringend notwendig und könnte trotz oben erwähnter Initiative umgesetzt werden. Zudem stellt sich aufgrund der internationalen Entwicklungen (AIA) sowieso die Frage ob die Sicherungsfunktion der Verrechnungssteuer noch notwendig erscheint und sie nicht für gewisse Transaktionen ganz abgeschafft werden sollte. Demgegenüber stehen die wirtschaftlichen und standortbezogenen Chancen bei einem Verzicht auf die Erhebung der Verrechnungssteuer.

#### Auf den Punkt gebracht

Per 1. 4. 2017 wurden durch die Änderung des Art 14a VStV gravierende Standortnachteile bei der Innenfinanzierung im Konzern, insb für schweizerische Konzerne, beseitigt. Zum einen kommen nun teilkonsolidierte Gesellschaften in den Genuss der Steuerfreiheit bei der Verrechnungssteuer. Zum anderen wird neu das Stichtagsprinzip bei der im Umfang des Eigenkapitals der ausländischen Emittentin (typischerweise einer Finanzgesellschaft) zugelassenen Weiterleitung von Mitteln an eine inländische Gesellschaft eingeführt. Wichtig für den Erfolg dieser Neuregelung ist sodann auch die schweizerische Rechtspraxis zum Transfer Pricing post BEPS bei der Konzernfinanzierung.

<sup>25</sup> Die Verordnung führt außerdem zu Verwirrung, da nicht definiert wird, ob der Bilanzstichtag der inländischen oder der ausländischen Konzerngesellschaft maßgebend ist. Während das EFD „stets am Bilanzstichtag der inländischen Garantin“ festhält, hält Oesterhelt den Bilanzstichtag der ausländischen Emittentin für einschlägig (vgl Bericht Konzernfinanzierung, 7; e contrario Oesterhelt, Expert Focus 2017, 622 [624 f]).

<sup>26</sup> Oesterhelt, Expert Focus 2017, 622 (624 f).