

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
Abteilung Märkte
Bundesgasse 3
3003 Bern

Basel, 23. März 2011

Stellungnahme zur Änderung des Bankengesetzes (too big to fail, TBTF) – Steuerliche Massnahmen

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Einladung zur Vernehmlassung zur Änderung des Bankengesetzes (too big to fail, TBTF), welche uns mit Schreiben von Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf zugegangen ist. Wir möchten uns bestens für die Gelegenheit zur Stellungnahme in diesem sehr wichtigen Dossier bedanken. Gerne verweisen wir an dieser Stelle auf unsere Stellungnahme, welche sich in einer separaten Eingabe mit den Themen „Eigenkapital“, „Liquidität“ und „Risikoverteilung“ befasst. Diese Aspekte werden folglich in der vorliegenden Eingabe nicht beachtet. Wir nehmen gerne zu den steuerlichen Punkten der Vernehmlassung wie folgt Stellung:

I. Position der SBVg

Teil Emissionsabgabe

Wir begrüssen die vom Bundesrat vorgeschlagene Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital per 1. Januar 2012.

Wir unterstützen die vorgeschlagene Befreiung von der Emissionsabgabe auf dem Eigenkapital bei Wandlungskapital von systemrelevanten Banken. Es ist hingegen notwendig, die Befreiung rechtsformneutral und offener auszugestalten, damit sie einerseits nicht nur systemrelevanten sondern auch nicht-systemrelevanten Banken unabhängig ihrer Rechtsform zugänglich ist und andererseits auch für andere Instrumente als die bedingten Pflichtwandelanleihen gilt. Diese umfassen zusätzlich die so genannten „Write-off-Bonds“, die „Write-down/Write-up-Bonds“ und das Vorratskapital. Ferner muss die Befreiung nicht nur für Instrumente gemäss dem Bankengesetz gelten, sondern auch für Instrumente, welche aufgrund einer vergleichbaren kantonalen Gesetzesnorm emittiert werden.

Teil Verrechnungsteuer

Den Wechsel hin zu einem Zahlstellensystem für Zinsen aus sämtlichen Obligationen und Geldmarktpapieren sowie die Fokussierung auf den Sicherungszweck der Verrechnungsteuer auf inländische natürliche Personen begrüssen wir im Grundsatz. Die vorgeschlagenen Änderungen können unter Berücksichtigung unserer Anliegen dazu führen, dass nicht

nur die TBTF-Problematik gelöst wird, sondern auch die übrigen schweizerischen Unternehmen und nicht zuletzt die öffentliche Hand in der Lage sein werden, zu kompetitiven Konditionen Fremdmittel aufzunehmen.

Wir sind hingegen der Auffassung, dass die Gesetzesvorlage in einigen Teilen noch substantiell überarbeitet werden muss und sprechen uns daher für eine zeitliche Aufteilung der Gesetzesvorlage aus. Ein so grosses Projekt wie der Paradigmawechsel zum Zahlstellenprinzip sollte thematisch von einer Vorlage, welche primär die regulatorischen Rahmenbedingungen systemrelevanter Banken betrifft, getrennt und mittels einer eigenen Vorlage behandelt werden. Zudem muss ein Wechsel zum Zahlstellensystem zeitlich koordiniert werden mit anderen anstehenden Projekten, insbesondere mit den geplanten Abgeltungssteuern mit Deutschland und Grossbritannien.

Nichtsdestotrotz sollte es den Banken bereits in der Übergangszeit möglich sein, mit dem Aufbau des neu zusätzlich geforderten regulatorischen Eigenkapitals in Form von bedingten Pflichtwandelanleihen und den weiteren oben genannten Instrumenten zu beginnen. Wir plädieren daher für eine auf den 1. Januar 2012 einzuführende, aber zeitlich befristete Befreiung von der Verrechnungssteuer für Zinsen von Finanzmarktinstrumenten, welche Banken sowie Bankholdinggesellschaften zur Erfüllung der aufsichtsrechtlichen Eigenmittelvorschriften emittieren.

II. Begründung

1. Grundsätzliches

Unsere Vereinigung begrüsst die grundsätzliche Stossrichtung der Vorlage zum Thema der systemrelevanten Finanzinstitute. Wir erachten die Schaffung von zusätzlichen Möglichkeiten – Vorratskapital, Wandlungskapital, die „Write-off Bonds“ und allenfalls die „Write-down/Write-up-Bonds“ – zur Erreichung der neuen Eigenmittelvorschriften als zielführend. Zusammen mit den regulatorischen und organisatorischen Massnahmen wird die Risikoverteilung breit abgestützt, was nicht zuletzt den diversen Anspruchsgruppen einen verbesserten Schutz sowie mehr Systemstabilität gewährleisten soll.

2. Abschaffung Emissionsabgabe auf Fremdkapital

Wir haben seit jeher für die Abschaffung der Emissionsabgabe auf dem Fremd- wie auch auf dem Eigenkapital plädiert. Wir begrüssen die Abschaffung der Emissionsabgabe auf dem Fremdkapital daher sehr. Die Schweiz gewinnt dadurch als Finanzplatz an Attraktivität und ist zudem in der Lage, international konkurrenzfähig zu bleiben. Es ist davon auszugehen, dass die Emissionen von Geldmarktpapieren und Obligationen von internationalen Konzernen aus der Schweiz heraus, aufgrund der neu geschaffenen wettbewerbsfähigeren Rahmenbedingungen zunehmen werden.

An dieser Stelle möchten wir an unser langjähriges Anliegen, die Emissionsabgabe ebenfalls auf dem Eigenkapital abzuschaffen, erinnern. Diesbezüglich sei insbesondere auf die Motion Bührer von 2004 „Beseitigung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital“ hingewiesen, welche von beiden Räten angenommen wurde. Bis dato wurde diesem Anliegen noch nicht entsprochen. Wir möchten daher anregen, die Abschaffung der Emissionsabgabe auf dem Eigenkapital spätestens mit der Unternehmenssteuerreform III umzusetzen.

3. Keine Emissionsabgabe auf Beteiligungsrechten, welche aus der Wandlung von Contingent Convertible Bonds hervorgehen

Die TBTF-Vorlage sieht für die systemrelevanten Finanzinstitute die gesonderte Befreiung der Beteiligungsrechte (Eigenkapital / CoCos) von der Emissionsabgabe vor, falls diese vom Wandlungskapital herrühren. Wir begrüssen diese Befreiung sehr. Erst diese Erleichterung macht eine Wandlung im Krisenfall überhaupt effizient und zu international konkurrenzfähigen Konditionen möglich. Zudem kann dadurch eine Notfallplanung mittels genügender Eigenmittel stattfinden. Jedoch sollten folgende Aspekte im Gesetzestext noch berücksichtigt werden:

- Die Befreiung sollte nicht limitiert werden auf das Wandlungskapital. Neben den bedingten Pflichtwandelanleihen werden im Bankengesetz auch noch das Vorratskapital sowie - ansatzweise – die „Write-off-Bonds“ und allenfalls auch die „Write-up/Write-down-Bonds“ vorgesehen. Die Formulierung sollte so gewählt sein, dass auch diese anderen Instrumente, welche den gleichen Zweck erfüllen, nämlich die Überlebenssicherung der relevanten Funktionen einer Bank im Krisenfall.
- Die Befreiung sollte rechtsformneutral ausgestaltet werden. Sie sollte nicht nur für systemrelevante Banken sondern auch für nicht-systemrelevante Banken unabhängig von der Rechtsform gelten. Dies vor dem Hintergrund, dass auch nicht-systemrelevante Finanzinstitute aufgrund bereits bestehender bzw. bevorstehender regulatorischer Anforderungen (z. B. FINMA-Rundschreiben "Eigenmittelpuffer und Kapitalplanung bei Banken"; nationale Umsetzung von Basel III) spürbar anforderungsreichere Eigenkapitalerfordernisse zu erfüllen bzw. Bedarf nach zusätzlichem Kapital haben.
- Zudem braucht es eine Ausdehnung der Befreiung auf Institute welche Beteiligungsrechte nicht aufgrund des Bankengesetzes aber aufgrund einer vergleichbaren kantonalen Regelung begründen oder erhöhen müssen.

4. Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer

Bei der Verrechnungssteuer ist Steuersubjekt der Schuldner der steuerbaren Leistung (Schuldnerprinzip). Zum Abführen der Steuer muss er den Empfänger (Gläubiger) der Leistung nicht kennen. Anders dagegen sieht es beim Zahlstellenprinzip aus. Hier ist nicht der Schuldner der steuerbaren Leistung Steuersubjekt, sondern die Pflicht zur Abrechnung der Steuer obliegt demjenigen Institut, welches die steuerbare Leistung dem Gläubiger gutschreibt. Somit wird neu nicht der Obligationenschuldner steuerpflichtig, sondern die Bank welche die Obligation für den Kunden im Depot führt. Der Gläubiger muss der Bank somit bekannt sein. Ferner unterlagen bislang nur die Erträge von inländischen Obligationen der Verrechnungssteuer. Unter dem Zahlstellensystem sollen neu auch die Erträge aus ausländischen Obligationen der Verrechnungssteuer unterliegen, sofern es sich beim Gläubiger um eine in der Schweiz ansässige natürliche Person handelt.

Die vorliegende Ausführung macht deutlich, dass der vorgeschlagene Wechsel vom Schuldner-zum Zahlstellenprinzip bei der Verrechnungssteuer auf Bond-Zinsen einen eigentlichen Paradig-mawechsel im Steuererhebungsverfahren darstellt.

Hierzu möchten wir auf folgende Aspekte hinweisen:

4.1 Zeitlicher Aspekt

Eine Einführung eines Zahlstellensystems auf den 1. Januar 2012 ist aus rein technischen Gründen nicht möglich. Für einen grundsätzlichen Systemwechsel, so wie er in der Vernehmlassungsvorlage beschrieben ist, wären mindestens 18 Monate Vorlaufzeit nötig, nachdem ein definitiver Gesetzestext vorliegt. Die umfangreichen Anpassungen in der EDV der Banken erlauben gar keinen kürzeren Umsetzungszeitraum.

Darüberhinaus möchten wir zu bedenken geben, dass sich der Schweizer Finanzplatz derzeit mit diversen neuen Projekten konfrontiert sieht (Abgeltungsteuern mit Deutschland und Grossbritannien, Anpassung der EU-Zinsbesteuerung, US-FATCA). Diese stellen jeweils verschiedene Anforderungen an die Banken und sind in der Umsetzung alle hoch komplex. So erfordern beispielsweise die Systeme FATCA und QI das Identifizieren und zur Verfügung stellen von Informationen bezüglich bestimmter Kundenpopulationen und die EU - Zinsbesteuerung und die geplanten Abgeltungsteuern operieren mit einer Zahlstelle. Es soll verhindert werden, dass sich die Schweiz letztlich mit verschiedenen Zahlstellenmodellen konfrontiert sieht, weshalb eine inhaltliche Abstimmung unseres Erachtens gemacht werden sollte. Die Anwendung verschiedener Zahlstellenmodelle wäre nicht praktikabel und könnte von den Finanzinstituten nur schwerlich umgesetzt werden. Wir möchten daher anregen, die gesetzliche Ausgestaltung so flexibel zu halten, dass eine inhaltliche Abstimmung der Modelle – insbesondere derer mit Deutschland und Grossbritannien – auf Verordnungs- und Weisungsebene möglich ist.

Der Wechsel auf ein Zahlstellenmodell wie in der TBTF-Vorlage gefordert, betrifft nicht nur die Grossbanken, sondern den gesamten Finanzplatz. Wir sind daher der Ansicht, dass dem Umsetzungszeitraum ein besonderes Augenmerk zugestanden werden muss und der Systemwechsel in einer eigenen Gesetzesvorlage behandelt werden muss. Den Banken sollte es jedoch unbedingt schon jetzt ermöglicht werden, die durch die erhöhten Eigenmittelanforderungen der TBTF-Vorlage benötigten regulatorischen Eigenmittel zu emittieren. Eine befristete Befreiung der Zinsen auf solchen Instrumenten sollte daher ab 1. Januar 2012 gewährt werden.

4.2 Adressmethode

Die TBTF-Vorlage sieht die sogenannte Adressmethode für die Erhebung der Verrechnungssteuer bei Zahlungen an ausländische Empfänger vor. Bei der Adressmethode muss bei der Bestimmung, ob die Verrechnungssteuer fällig wird oder nicht, lediglich auf die Adresse des ausländischen Empfängers der steuerbaren Leistung abgestellt werden. Daraus ist ersichtlich, ob der Empfänger in einem DBA-berechtigten Land ansässig ist oder nicht. Das Problem dabei ist, dass die Identifikation des Empfängers der steuerbaren Leistung rein aufgrund der Adresse der Zahlstelle vorgenommen wird. Die Identifikation der Adresse bzw. des Landes ist also ausreichend. Unserer Ansicht nach bietet das ein grosses Potential zur Steuerumgehung. Gläubiger solcher Leistungen könnten dafür besorgt sein, ihre Zahlstelle in ein DBA Land zu verlegen und so die Erhebung der Steuer zu umgehen. Aus diesem Grund und nicht zu letzt um allfällige Haftungsrisiken der Zahlstelle zu minimieren, sind wir der Ansicht, dass die Adressmethode nicht die geeignete Lösung ist, um die Praktikabilität des Systems zu gewährleisten.

Wir sehen folgende Grundanforderungen an eine Lösung:

- Sie muss die Aufgaben und Pflichten einer Zahlstelle klar definieren und muss programmierbar sein.
- Sie muss insbesondere gegenüber ausländischen Zwischenstellen, wie z.B. Banken, praktikabel und attraktiv genug sein.
- Sie darf ausländischen kollektiven Kapitalanlagen – als wichtigen Bondinvestoren – nicht verschlossen sein.

Desweiteren ist zu berücksichtigen, dass die Einbettung der Zahlstellensteuer in das existierende Verrechnungssteuergesetz auch dazu führt, dass ohne entsprechende Regelung potentiell die existierende Gerichtspraxis zur Steuerumgehung auch auf die Zahlstelle angewendet werden kann. Dies ist zwingend zu vermeiden, da eine zu grosse Rechtsunsicherheit dazu führen wird, dass Zahlstellen aus Risikoüberlegungen einen Abzug vornehmen werden und dadurch die Zahlstellensteuer nicht zu einer Attraktivitätserhöhung des schweizerischen Bondmarktes führt.

4.3 Inländische kollektive Kapitalanlagen

4.3.1 Sicherungszweck

Im erläuternden Bericht wird ausgeführt, dass die Zahlstellensteuer dort ihren Sicherungszweck erfüllen soll, wo er auch benötigt wird; nämlich bei inländischen natürlichen Personen. Bei juristischen Personen gilt der Sicherungszweck durch ihre Buchführungspflicht als erfüllt. Bei institutionellen Investoren wiederum entfällt er ganz, da sie von der Einkommens- bzw. der Gewinnsteuer befreit sind.

Wie die inländischen kollektiven Kapitalanlagen in Bezug auf diesen Sicherungszweck behandelt werden, geht aus der TBTF-Vorlage nicht klar hervor. Wir sind der Ansicht, dass dieser aufgrund der prudentiellen Aufsicht, welcher die kollektiven Kapitalanlagen unterstellt sind, sowie ihrer Buchführungspflicht ebenfalls erfüllt ist. Konsequenterweise sind Zinszahlungen an inländische kollektive Kapitalanlagen daher von der Zahlstellensteuer zu befreien.

4.3.2 Gleichbehandlung von Erträgen

Der erläuternde Bericht äussert sich ebenfalls nicht dazu, dass ein Anleger Finanzprodukte welche neu dem Zahlstellenprinzip unterzuordnen sind, direkt oder indirekt über eine kollektive Kapitalanlage halten kann. Wir möchten diesbezüglich zu bedenken geben, dass so beispielsweise möglich wäre, dass ein Anleger eine Anlage (z.B. eine Obligation) indirekt über eine transparent besteuerte kollektive Kapitalanlage hält. Die Ausschüttung aus der kollektiven Kapitalanlage (welche faktisch Ertrag aus einer Anlage darstellt) würde vom Schuldnerprinzip erfasst und folglich der Verrechnungssteuer unterliegen. Hält der Anleger die Anlage jedoch direkt, so würden die Erträge daraus dem Zahlstellenprinzip unterstellt und in der Folge unter Umständen keine Verrechnungssteuer auslösen. Dies hätte unweigerlich eine Ungleichbehandlung gleicher Leistungen zur Folge.

Wir bedanken uns bereits im Voraus für eine wohlwollende Prüfung unserer Stellungnahme. Sollten Sie weitere Fragen in diesem Zusammenhang haben, stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Bankiervereinigung


Claude-Alain Margelisch


Urs Kapalle