

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 23. August 2017

744. Bundesgesetz über die Berechnung des Beteiligungsabzugs bei Too-big-to-fail-Instrumenten (Vernehmlassung)

Seit 1. März 2012 sind die Too-big-to-fail-Bestimmungen (TBTF) des Bankengesetzes vom 8. November 1934 (BankG; SR 952.0) in Kraft. Um zu verhindern, dass Banken, Finanzgruppen oder bankdominierte Finanzkonglomerate (nachfolgend Banken), die der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) unterstellt sind, im Krisenfall von der öffentlichen Hand unterstützt werden müssen, wurden mit diesen Bestimmungen u. a. die Anforderungen an die Ausstattung mit Eigenkapital dieser Banken verschärft. Dabei können folgende Instrumente dem regulatorisch massgebenden Eigenkapital zugerechnet werden:

- Pflichtwandelanleihen (Contingent Convertibles; CoCos; Art. 11 Abs. 1 Bst. b BankG), die bei Eintritt eines bestimmten Ereignisses in Eigenkapital (meist Aktien) der betreffenden Bank umgewandelt werden;
- Anleihen mit Forderungsverzicht (Write-off-Bonds; Art. 11 Abs. 2 BankG), die bei Eintritt eines bestimmten Ereignisses nicht in Eigenkapital umwandeln, sondern erfolgswirksam abgeschrieben werden;
- Bail-in-Bonds: Anlehensobligationen, die bei drohender Insolvenz der Anlehensemittentin im Rahmen eines Sanierungsverfahrens, das von der FINMA eingeleitet worden ist, entweder herabgesetzt oder in Aktien umgewandelt werden können, nachdem zuvor das frühere Gesellschafterkapital abgeschrieben worden ist. Die neu geschaffenen Aktien dienen den bisherigen Gläubigern als Ausgleich für den Verlust ihrer Anlehensobligationen.

Allen drei Instrumenten ist gemeinsam, dass sie vor der Umwandlung bzw. Abschreibung als Fremdkapital gelten und damit einen Zinsaufwand verursachen. Damit diese Anleihen zu wettbewerbsfähigen Bedingungen auch aus der Schweiz heraus emittiert werden können, wurden im Einklang mit den Zielsetzungen der Too-big-to-fail-Bestimmungen – Stärkung des Eigenkapitals und damit der Risikofähigkeit von systemrelevanten Banken – bis zum 31. Dezember 2021 geltende Ausnahmen geschaffen zur Befreiung der Zinsen solcher Finanzierungsinstrumente von der Verrechnungssteuer (Art. 5 Abs. 1 Bst. g und Art. 5 Abs. 1 Bst. i Bundesgesetz vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer, VStG; SR 642.21) und zur Befreiung von der Stempelabgabe bei Umwandlung solcher Anleihen in Eigenkapital (Art. 6 Abs. 1 Bst. l und m Bundesgesetz vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben, StG; SR 641.10).

Aus aufsichtsrechtlicher Sicht der FINMA müssen alle drei TBTF-Anleihensarten spätestens ab 1. Januar 2020 jeweils über die Konzernobergesellschaft ausgegeben werden. Dies führt bei diesen Gesellschaften mit Bezug auf den Beteiligungsabzug bei der Gewinnsteuer dazu, dass der Beteiligungsabzug vermindert wird, was zu einer Erhöhung der Gewinnsteuer führt. Gemäss Vernehmlassungsvorlage soll diese Mehrbelastung der Muttergesellschaften mehrere Hundert Millionen Franken bei der direkten Bundessteuer und den kantonalen Steuern betragen. Genau lässt sich diese Mehrbelastung nicht schätzen, weil sie vom Emissionsvolumen von TBTF-Anleihen, von der Höhe des Zinses dieser Anleihen und letztlich auch von den Gewinnen der Banken abhängt. Bis zur Umsetzung der Steuervorlage 17 im kantonalen Recht ist der Kanton aber nur indirekt über den Kantonsanteil an der direkten Bundesteuer von 17% betroffen, da die Muttergesellschaften auf kantonaler Ebene in der Regel als Holdinggesellschaft gemäss § 73 des Steuergesetzes (StG, LS 631.1) besteuert werden und damit keine Gewinnsteuer entrichten.

Nach entsprechender Kritik der Banken gegen diese Mehrbelastung hat der Bundesrat das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zur Anpassung des Beteiligungsabzugs im Zusammenhang mit der Abwicklung der TBTF-Finanzierungsinstrumente über Muttergesellschaften von Bankkonzernen zu erarbeiten. Die Vorlage sieht vor, dass der aus der Emission von TBTF-Instrumenten anfallende Finanzierungsaufwand und die konzernintern weitergegebenen Mittel bei der Berechnung des Beteiligungsabzugs von Konzernobergesellschaften systemrelevanter Banken unberücksichtigt bleiben. Eine positive Zinsmarge aus der Weitergabe der TBTF-Mittel senkt den Beteiligungsabzug aber nicht, sodass diese Zinsmarge ungekürzt der Gewinnsteuer unterliegt. Andernfalls wäre bei der leistenden Tochtergesellschaft ein höherer Zinsaufwand abzugsfähig, als bei der empfangenden Muttergesellschaft als Zinsertrag besteuert wird. Diese Anpassungen sollen sowohl im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) als auch – für die Kantone obligatorisch – im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) vorgenommen werden.

Fragwürdig ist, dass diese Sonderregelung beim Beteiligungsabzug nur für Konzernobergesellschaften systemrelevanter Banken gilt, nicht aber für die übrigen Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, die Mittel aus Anleiheobligationen an Tochtergesellschaften weitergeben. Dies steht in einem Spannungsverhältnis zum Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 der Bundesverfassung (SR 101). Die Regelung ist aber insofern vertretbar, als die Finanzierung der Tochtergesellschaften über die Konzern-

obergesellschaft durch eine aufsichtsrechtliche Anordnung der FINMA erfolgt und nicht durch eine aktive Steuerplanung. Die kritisierte Mehrbelastung könnte ohne Weiteres vermieden werden, indem die TBTF-Anleihen direkt durch diejenige Tochtergesellschaft aufgenommen würden, welche die Mittel zur Stärkung ihrer Eigenkapitalbasis benötigt. Weiter ist diese Ausnahmeregelung sachlich begründet, weil sich ohne diese Ausnahme der Beteiligungsabzug negativ auf das Eigenkapital der Konzernobergesellschaft auswirkt, das durch die TBTF-Instrumente gerade gestärkt werden soll. Die Sonderregelung beim Beteiligungsabzug ist denn auch in Zusammenhang mit den für TBTF-Finanzierungsinstrumente bereits geschaffenen Ausnahmen bei der Verrechnungssteuer und bei der Emissionsabgabe zu sehen.

Da sich die vorgeschlagene Sonderregelung ausschliesslich auf Finanzierungen bezieht, die der aufsichtsrechtlichen Vorgabe der FINMA unterstehen, erweist sich die unterschiedliche Behandlung zu den übrigen Kapitalgesellschaften und Genossenschaften als verhältnismässig. Die vorgesehenen gesetzlichen Grundlagen spezifizieren den Anwendungsbereich in genügender Weise, sodass nur die betroffenen Banken von der Sonderregelung profitieren können. Eine missbräuchliche Inanspruchnahme wird durch die vorgesehene Formulierung der Gesetzesbestimmung ausgeschlossen. Die Ausklammerung der TBTF-Finanzierungsinstrumente bei der Berechnung des Beteiligungsabzugs liegt damit im öffentlichen Interesse. Der vorgeschlagenen Sonderregelung beim Beteiligungsabzug im StHG und DBG kann daher zugestimmt werden.

Auf Antrag der Finanzdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Dokument an vernehmlassungen@estv.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 12. Juni 2017, mit dem Sie uns die Entwürfe zum Bundesgesetz über die Berechnung des Beteiligungsabzugs bei Too-big-to-fail-Instrumenten zur Stellungnahme unterbreitet haben. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Mit der Sonderregelung beim Beteiligungsabzug soll die steuerliche Mehrbelastung von Bankkonzernen vermieden werden, die Folge der aufsichtsrechtlichen Vorgabe der FINMA ist, dass Anleihen nach den Too-big-to-fail-Bestimmungen des Bankengesetzes (TBTF) zwingend durch die Muttergesellschaft eines Bankkonzerns ausgegeben werden müssen. Diese Mehrbelastung, die durch Ausgabe von TBTF-Finanzierungsin-

strumenten durch die Tochtergesellschaften, die das Kapital benötigen, ohne Weiteres vermieden werden könnte, widerspricht der Zielsetzung der TBTF-Bestimmungen, mit denen verhindert werden soll, dass Banken im Krisenfall von der öffentlichen Hand unterstützt werden müssen. Dazu wurden unter anderem die Anforderungen an die Eigenkapitalausstattung erhöht.

Diese Sonderregelung führt zwar zu einer Ungleichbehandlung mit anderen Konzernen, die von diesen Bestimmungen nicht profitieren können. Da sich die vorgeschlagene Sonderregelung aber ausschliesslich auf Finanzierungen bezieht, die der aufsichtsrechtlichen Sonderregelung der FINMA unterstehen, erweist sich die unterschiedliche Behandlung zu den übrigen Kapitalgesellschaften und Genossenschaften als verhältnismässig. Die vorgesehenen gesetzlichen Bestimmungen spezifizieren den Anwendungsbereich in genügender Weise, sodass nur die betroffenen Banken von der Sonderregelung profitieren können. Eine missbräuchliche Inanspruchnahme wird durch die vorgesehene Formulierung der Gesetzesbestimmungen, soweit für uns ersichtlich, ausgeschlossen. Die Ausklammerung der TBTF-Finanzierungsinstrumente bei der Berechnung des Beteiligungsabzugs liegt damit im öffentlichen Interesse. Daher können wir der vorgeschlagenen Sonderregelung beim Beteiligungsabzug, wie sie im Bundesgesetz über die Berechnung des Beteiligungsabzugs bei Too-big-to-fail-Instrumenten vorgesehen sind, zustimmen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi