

Eidg. Finanzdepartement EFD
Bundesgasse 3
Bernerhof
3003 Bern

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

Zürich, 1. November 2024

**Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage der Teilrevision Verrechnungssteuergesetz / Verlängerung
Ausnahmebestimmungen Too-big-to-fail-Instrumente**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, und freuen uns, zur vorgenannten Vernehmlassungsvorlage vom 21. August 2024 Stellung nehmen zu können.

Der SVV unterstützt im Grundsatz die Verlängerung der Ausnahmebestimmungen für Too-big-to-fail-Instrumente bei der Verrechnungssteuer. Die Verrechnungssteuerbefreiung ist jedoch auch auf Schweizer Versicherer anzuwenden, um sowohl eine erhöhte Rechtssicherheit und vereinfachte Verfahren bei der FINMA sicherzustellen als auch unnötige Kosten für die Versicherungsindustrie zu vermeiden. Das Steueraufkommen in der Schweiz wird durch diese Ausweitung nicht verändert. Ausserdem trägt die Verrechnungssteuerbefreiung zur steuerlichen Gleichbehandlung zwischen Banken und Versicherungen bei.

1. Hintergrund

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 21. August 2024 einer befristeten Verlängerung der Sonderregelungen für Banken betreffend Ausgabe von Kapitalinstrumenten, welche einen 'Bail-in' vorsehen, bis zum 31. Dezember 2031 zugestimmt. Diese Regelung erlaubt eine verrechnungssteuerfreie Ausgabe von entsprechenden Kapitalinstrumenten im Inland für alle Banken, unabhängig von deren Systemrelevanz. Ursprünglicher Auslöser für diese Sonderregelung war der Bedarf seitens UBS nach der Finanzkrise 2008/09 nach einer Verrechnungssteuerbefreiung von Inlandsemissionen und einer Erleichterung beim Beteiligungsabzug.

Auch Schweizer Versicherer emittieren solche risikoabsorbierenden Instrumente, welche seit dem 1. Januar 2024 basierend auf dem revidierten VAG und AVO ebenfalls einer analogen Methodik unterliegen. Versicherer,

die risikoabsorbierende Kapitalinstrumente an den Swiss Solvency Test anrechnen wollen, müssen die Instrumente neu so ausgestalten, dass diese bei (drohender) Insolvenz im Rahmen eines durch die FINMA eingeleiteten Sanierungsverfahrens reduziert oder in Eigenkapital umgewandelt werden können (vgl. Art. 52d VAG i.V.m. Art. 37 u. 198d AVO). Der Gesetzgeber hat den Forderungsverzicht oder die Wandlung in Eigenkapital für jegliche Art von Anleihen eingeführt, um die Sanierbarkeit der Versicherer zu verbessern und letztendlich dem Steuerzahler keine weiteren Lasten aufzubürden.

Da für Versicherer die Sonderregelung der Verrechnungssteuerbefreiung nicht gilt, emittieren sie diese Instrumente nicht direkt aus der Schweiz heraus, sondern über Zweckgesellschaften im Ausland. Deren Emissionen werden von der Schweizer Gesellschaft garantiert und unterstehen ausländischem Recht. So fällt für die Emission keine Verrechnungssteuer an. Diese Konstruktion ist notwendig, damit sich Schweizer Versicherer zu konkurrenzfähigen Konditionen mit Kapitalinstrumenten mit Eigenmittelcharakter versorgen können. Der Grund für die Ungleichbehandlung von Banken und Versicherungen in diesem Bereich ist nicht ersichtlich. Durch eine Ausweitung der Verrechnungssteuerbefreiung auf Versicherer können u.a. folgende Nachteile strukturell vermieden werden:

- Aus dem Zusammenspiel von ausländischem und Schweizer Recht ergibt sich eine unnötige Komplexität, die die FINMA bei der Bewilligung berücksichtigen muss. Da es bis anhin keine Präzedenzfälle gibt, bleibt ein gewisses Restrisiko, dass die rechtliche Klärung durch Gerichte im Einzelfall anders ausfällt, als es von der FINMA vorgesehen ist.
- Ausserdem entstehen durch die Einrichtung von Zweckgesellschaften Kosten für die Versicherer, die letztendlich durch die Kunden finanziert werden müssen.

Bei einer Ausweitung der Verrechnungssteuerbefreiung auf Versicherungen fallen diese Nachteile weg und die Systemkomplexität in der Fremdfinanzierung würde massgeblich reduziert. Im Gegenzug entstünden beim Bund keine Auswirkungen bei den Verrechnungssteuereinnahmen, da die entsprechenden Finanzierungsvorgänge bereits heute ohne Verrechnungssteuer erfolgen. Schliesslich wäre die störende Ungleichbehandlung zwischen Banken und Versicherungen bei Emissionen von Kapitalinstrumenten mit Eigenkapitalcharakter abgeschafft.

2. Die Verrechnungssteuerbefreiung ist auch auf Schweizer Versicherer anzuwenden

Es ist somit eine Gleichbehandlung anzustreben zwischen Banken und Versicherungen bei der Verrechnungssteuer auf Zinsen aus Anleiheemissionen, die einen Forderungsverzicht oder Wandlung in Eigenkapital (durch die Terms des Instruments oder gesetzlich vorgeschrieben) vorsehen und von der FINMA genehmigt werden müssen ('Bail-in Instrumente'). Wir schlagen deshalb vor, im Rahmen dieser Vorlage eine gleichlautende Bestimmung für 'Bail-in Instrumente' für Schweizer Versicherer einzuführen. Zusätzlich müsste auch bei der

Gewinnsteuer die Berechnung des Beteiligungsabzugs angepasst werden, sofern 'Bail-in Instrumente' von Versicherungen über die Konzernobergesellschaft ausgegeben werden, um eine Gleichbehandlung zwischen Banken und Versicherungen anzustreben.

Folgendes ist dabei im Zusammenhang mit der Gleichbehandlung zwischen Banken und Versicherungen zu berücksichtigen:

Der Bund erhält aus diesen Transaktionen bereits heute keine Verrechnungssteuereinnahmen

Eine steuerliche Gleichbehandlung der Versicherer mit Banken im Hinblick auf 'Bail-in Instrumente' führt zu keinem Steueraufkommensverlust in der Schweiz. Da inländisch garantierte Emissionen aus ausländischen Finanzierungsgesellschaften von Schweizer Versicherern gemäss geltender Verwaltungspraxis bei Einhaltung bestimmter Safe-Harbor-Schwellenwerte von der Verrechnungssteuer befreit sind, führt eine steuerliche Gleichbehandlung der Versicherer grundsätzlich zu keinen verringerten Steuereinnahmen beim Bund.

Gleichheit der Instrumente zu Bail-in Bonds der Banken

Alle Anleiheemissionen, die einen Forderungsverzicht oder Wandlung in Eigenkapital vorsehen und von der FINMA genehmigt werden müssen ('Bail-in Instrumente'), tragen einen Verlust im Rahmen einer Sanierung mit, gleich wie bei Banken.

Der Weg über eine garantierte Emission aus einer ausländischen Zweckgesellschaft hat gravierende Nachteile

Die ausländischen Zweckgesellschaften stellen für die Konzerne einen Kostenfaktor dar, der mit einer Emission aus der Schweiz reduziert werden würde. Auch würde die steuerliche Gleichbehandlung der Versicherer zu einer Rückführung von Emissionen in die Schweiz führen, was den Schweizer Kapitalmarkt und den Standort Schweiz weiter stärken würde.

Durch die Emission aus ausländischen Zweckgesellschaften entsteht für die FINMA ein zusätzlicher Aufwand und die Gefahr von Rechtsunsicherheiten, da solche Konstruktionen unter ausländischem Recht stehen und selbst bei sorgfältigster Prüfung ein Restrisiko bestehen bleibt. Eine direkte Emission in der Schweiz ohne ausländische Finanzierungsgesellschaft ist für die Versicherungen einfacher und für den Schweizer Steuerzahler vorteilhaft, da die FINMA im Sanierungsfall unmittelbar über diese Instrumente verfügt. Teure und langwierige Rechtsstreitigkeiten vor ausländischen Gerichten zu Lasten der Steuerzahler werden im Sanierungsfall vermieden.

3. Konsequenzen einer steuerlichen Gleichbehandlung zwischen Banken und Versicherungen

- (1) Erhöhte Rechtssicherheit und vereinfachte Verfahren bei der FINMA;
- (2) Bessere Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Versicherungsindustrie;
- (3) Gleichbleibende Steuereinnahmen beim Bund in Bezug auf die Verrechnungssteuer;
- (4) Abschaffung der steuerlichen Ungleichbehandlung zwischen Banken und Versicherungen auf 'Bail-in Instrumente'.

4. Vorschlag zur Anpassung des Verrechnungssteuergesetzes

Analog zu der Ausnahmeregelung für Banken müsste die folgende Regelung für Versicherer im Verrechnungssteuergesetz (VStG) aufgenommen werden.

"2. Ausnahmen

Art. 5

¹ Von der Steuer sind ausgenommen:

.....

j. die Zinsen von Versicherern oder Konzerngesellschaften von Schweizer Versicherungsgruppen für risikoabsorbierende Kapitalinstrumente nach Art. 37 und Art. 198d der Verordnung über die Beaufsichtigung von privaten Versicherungsunternehmen vom 9. November 2005 (AVO) sowie andere Schuldinstrumente welche nach Artikel 52d des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen vom 17. Dezember 2004 (VAG) einem Bail-in unterliegen, die:

- 1. die FINMA im Hinblick auf die Erfüllung regulatorischer Erfordernisse genehmigt hat, und
- 2. zwischen dem [●] und dem [●] ausgegeben werden."

Wir danken Ihnen für die Kenntnissnahme und die Berücksichtigung dieser Anliegen im Rahmen der weiteren Arbeiten. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Versicherungsverband SVV



Sandra Kurmann

Leiterin Ressort Rahmenbedingungen



Andreas Parison

Leiter Bereich Regulierung