



**Erläuternder Bericht
zur Änderung des Bundesgesetzes über die Verrech-
nungssteuer
(Too-big-to-fail-Instrumente)**

vom 21. August 2024

Übersicht

Seit dem 1. Januar 2013 sind im Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer zeitlich befristete Ausnahmebestimmungen für Zinsen aus Too-big-to-fail-Instrumenten aufgeführt. Diese wurden bereits zweimal verlängert – letztmals bis 31. Dezember 2026.

Ausgangslage

Die geltenden Ausnahmebestimmungen bei der Verrechnungssteuer für Zinsen aus Too-big-to-fail-Instrumenten (nachstehend TBTF-Instrumente) laufen Ende 2026 aus. Zinsen für nach diesem Zeitpunkt emittierte TBTF-Instrumente würden somit der Verrechnungssteuer unterliegen.

In seinem Bericht zur Bankenstabilität vom 10. April 2024 befürwortet der Bundesrat die unbefristete Verlängerung der Ausnahmebestimmung im VStG (Massnahme 21). Da jedoch das in diesem Bericht geplante gesetzliche Massnahmenpaket nicht bis am 1. Januar 2027 in Kraft treten kann, beabsichtigt der Bundesrat nun mit dem vorliegenden Gesetzgebungsprojekt, die Ausnahmebestimmungen zur Verrechnungssteuer befristet bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität, längstens aber bis zum 31. Dezember 2031 zu verlängern. Damit soll sichergestellt werden, dass es zwischen dem 1. Januar 2027 und dem Inkrafttreten des gesetzlichen Massnahmenpakets zur Bankenstabilität zu keiner Lücke kommt. Zugleich ermöglicht es die vorgeschlagene befristete Verlängerung dem Gesetzgeber, diese Massnahme im Kontext des gesamten Pakets zu TBTF abschliessend zu beurteilen.

Inhalt der Vorlage

Mit der Vorlage wird die Verlängerung der Ausnahmebestimmungen bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität, längstens aber bis 31. Dezember 2031, beantragt. Inhaltlich bleiben die Ausnahmebestimmungen unverändert.

Auswirkungen

Mit dieser Vorlage wird sichergestellt, dass Banken TBTF-Instrumente zu wettbewerbsfähigen Bedingungen aus der Schweiz emittieren können. Dies ist zentral, da sich bei einer ungenügenden Möglichkeit zur Mittelbeschaffung negative Auswirkungen auf die Finanzstabilität ergeben können.

Die Ausgabe von TBTF-Instrumenten nach schweizerischem Recht stärkt die Rechtssicherheit. Allfällige juristische Auseinandersetzungen würden in der Schweiz stattfinden und es würde ein Recht zur Anwendung gelangen, mit dem Behörden und Parteien vertraut sind.

Erläuterungen

1 Ausgangslage

1.1 Aufsichtsrechtliche Ausgangslage

Die im Jahr 2012 eingeführten Too-big-to-fail-Bestimmungen (TBTF¹) des Bankengesetzes vom 8. November 1934² (BankG) sollen verhindern, dass systemrelevante Banken, die der Aufsicht der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) unterstellt sind, im Krisenfall mit Steuergeldern gerettet werden müssen. Systemrelevante Banken sind Banken, Finanzgruppen und bankdominierte Finanzkonglomerate, deren Ausfall die Schweizer Volkswirtschaft und das schweizerische Finanzsystem erheblich schädigen würde (Art. 7 Abs. 1 BankG). Derzeit gelten die UBS Group AG, die Zürcher Kantonalbank, die Raiffeisen-Gruppe und die PostFinance als systemrelevante Banken. Zur Reduktion der Ausfallwahrscheinlichkeit und zur Verbesserung von Sanier- und Liquidierbarkeit (aufsichtsrechtliche Anforderungen) sind vier Massnahmen vorgesehen: höhere Eigenmittel, verbesserte Liquidität, Planung der Stabilisierung/Sanierung sowie besondere Bestimmungen zur Liquidation. Die Vorschriften zu den ersten beiden aufsichtsrechtlichen Anforderungen betreffen in geringerem Umfang auch nicht systemrelevante Banken.

Der Bundesrat kommt in seinem Bericht zur Bankenstabilität vom 10. April 2024³ gestützt auf eine Vielzahl von breit angelegten behördeninternen und -externen Analysen zum Schluss, dass sich viele der national und international eingeführten Massnahmen zur Erhöhung der Finanzstabilität bewährt haben. Er erachtet auch die bestehende Zielsetzung des TBTF-Dispositivs – die Minderung der Risiken für das schweizerische Finanzsystem, die Gewährleistung volkswirtschaftlich wichtiger Funktionen systemrelevanter Banken und die Vermeidung staatlicher Beihilfen – weiterhin als zielführend und zweckmässig. Die Analysen zeigen aber auch einen klaren Handlungsbedarf für eine Weiterentwicklung und Stärkung des bestehenden Regelwerks. Eine grundsätzliche Abkehr vom bestehenden TBTF-Dispositiv ist damit nicht angezeigt.

Banken können die aufsichtsrechtlichen Eigenmittelanforderungen u. a. durch die Emission von Eigenkapital, beispielsweise durch Aktien, erfüllen. Systemrelevante Banken müssen rund 70 Prozent der Eigenmittelanforderungen zur ordentlichen Weiterführung der Bank durch solches Eigenkapital erfüllen. Für die restlichen rund 30 Prozent sowie betreffend die Anforderungen an zusätzlich verlustabsorbierende Mittel stellt das TBTF-Regime vier Instrumente zur Verfügung:

- Contingent Convertibles (CoCos) sind Anleihen, die bei Eintritt eines bestimmten Ereignisses (sog. Trigger) in Eigenkapital (meist Aktien) der betreffenden Bank umgewandelt werden (Pflichtwandelanleihen). Dieses Kapital kann in gewissem Umfang an die Eigenmittel gemäss den

¹ Vgl. auch Glossar in der Botschaft zur Änderung des Verrechnungssteuergesetzes (Too-big-to-fail-Instrumente) vom 28. Oktober 2020.

² SR **952.0**

³ BBl **2024** 1023

regulatorischen Anforderungen angerechnet werden. Diese Instrumente stehen allen Banken offen. In der ersten Phase des TBTF-Regimes waren ausschliesslich CoCos die emittierten Finanzinstrumente; gegenwärtig stellen sie im Schweizer Markt die Ausnahme dar, wobei seit der Abschreibung der AT1-Anleihen der Credit Suisse zum Teil wieder CoCos anstelle von Write-Off-Bonds emittiert wurden.

- Write-off-Bonds werden bei Eintritt eines bestimmten Ereignisses abgeschrieben (Anleihen mit Forderungsverzicht). Auch damit können die regulatorischen Anforderungen an ausreichende Eigenmittel in gewissem Umfang erfüllt werden. Diese Instrumente stehen ebenfalls allen Banken offen. Per Dezember 2023 hatte die UBS Write-off-Bonds und CoCos mit einer regulatorischen Anrechnung von rund 14 Milliarden Franken ausstehend. Die übrigen drei systemrelevanten Banken haben gesamthaft Write-off-Bonds mit einer regulatorischen Anrechnung von rund 2 Milliarden Franken ausstehend, alle übrigen Finanzinstitute gesamthaft solche von rund 5 Milliarden Franken.
- Bail-in-Bonds sind zumeist Anleihensobligationen, die bei (drohender) Insolvenz im Rahmen eines durch die FINMA eingeleiteten Sanierungsverfahrens reduziert oder in Eigenkapital umgewandelt werden können. Hier besteht kein im Voraus definierter Trigger, sondern die FINMA entscheidet über die Wandlung oder Abschreibung. Mit Bail-in-Bonds können die Anforderungen an zusätzlich verlustabsorbierende Mittel erfüllt werden. Diese Anforderungen treffen derzeit einzig systemrelevante Banken. Per Dezember 2023 hatte die UBS rund 100 Milliarden Franken in Bail-in-Bonds ausstehend. Die übrigen systemrelevanten Banken haben rund 3,5 Milliarden Franken ausstehend.
- Fremdkapitalinstrumente nach Artikel 30b Absatz 6 BankG beinhalten Schuldinstrumente, die von Kantonalkontobanken herausgegeben werden. Kantonalkontobanken ist es von Gesetzes wegen verwehrt, klassische Bail-in-Bonds herauszugeben, da das kantonale Recht keine Beteiligung Dritter an einer Kantonalkontobank vorsieht. Zudem kann die Bank für die Bail-in-Phase keine sogenannten Write-off-Instrumente herausgeben, da deren Abschreibung auf null zu einem Nichtbestehen des sogenannten «No Creditor Worse Off»-Tests (NCWOT) führen würde. Mit dieser Prüfung wird sichergestellt, dass alle Gläubiger durch eine Sanierung nicht schlechter gestellt werden als dies der Fall wäre, wenn die Bank liquidiert würde (Art. 30c Abs. 1 Bst. b BankG).

Systemrelevante Banken müssen die TBTF-Instrumente gemäss aufsichtsrechtlichen Vorgaben (Art. 126a Abs. 1 Bst. b ERV i. V. m. Art. 126a Abs. 1 Bst. d ERV) aus einer Konzernobergesellschaft oder einer ausschliesslich zu diesem Zweck errichteten Gruppengesellschaft mit Sitz in der Schweiz emittieren. Aufgrund des Mittelbedarfs im Vergleich zur Grösse des lokalen Finanzplatzes können bei Weitem nicht sämtliche Mittel bei inländischen Investorinnen und Investoren platziert werden.

1.2

Steuerrechtliche Ausgangslage

Im Steuerrecht bestehen verschiedene Bestimmungen über TBTF-Instrumente:

- Im Rahmen einer Revision des Verrechnungssteuergesetzes vom 13. Oktober 1965⁴ (VStG), die per 1. Januar 2013 in Kraft trat, wurden auf vier Jahre befristete Ausnahmen von der Verrechnungssteuer auf Zinsen aus CoCos und Write-off-Bonds eingeführt (Art. 5 Abs. 1 Bst. g VStG).⁵ Per 1. Januar 2017 wurden diese Ausnahmen bis Ende 2021 verlängert und eine auf denselben Zeitpunkt befristete Ausnahme für Bail-in-Bonds aufgenommen (Art. 5 Abs. 1 Bst. i VStG).⁶ Eine erneute Verlängerung bis 31. Dezember 2026 fand per 1. Januar 2022 statt.⁷ Zudem wurde per 1. Januar 2023 die befristete Ausnahme auch auf Finanzinstrumente gemäss Artikel 30b Absatz 6 BankG ausgeweitet.⁸ Die Ausnahmen gelten für bis Ende 2026 ausgegebene Instrumente. Diese TBTF-Instrumente stellen bis zu einer allfälligen Wandlung zumeist Obligationen dar, deren Zinszahlungen üblicherweise unter die Verrechnungssteuer fallen würden. Im Interesse der Finanzstabilität bestand ein übergeordnetes Bedürfnis, dass diese Instrumente in der Schweiz ausgegeben werden und schweizerischem Recht unterstehen, damit Banken TBTF-Instrumente zu wettbewerbsfähigen Bedingungen aus der Schweiz emittieren können. Würden nämlich die TBTF-Instrumente der Verrechnungssteuer unterliegen, würde dies die Mittelbeschaffung der Banken enorm erschweren und verteuern. Denn viele internationale Anlegerinnen und Anleger akzeptieren die Verrechnungssteuer nicht und weichen – selbst, wenn sie aufgrund eines Doppelbesteuerungsabkommens die Rückerstattung geltend machen können – auf andere Produkte aus, soweit die Verrechnungssteuer nicht durch eine höhere Verzinsung kompensiert wird.
- Gleichzeitig mit den Ausnahmen im VStG wurde im Bundesgesetz vom 27. Juni 1973⁹ über die Stempelabgaben (StG) die Ausnahme von der Emissionsabgabe für die im Krisenfall in Eigenkapital umgewandelten CoCos durch eine analoge Ausnahme für Bail-in-Bonds per 1. Januar 2017 ergänzt (Art. 6 Abs. 1 Bst. l und m StG). Diese Ausnahmebestimmungen sind notwendig, damit inländische Banken TBTF-Instrumente ohne Wettbewerbsnachteil aus der Schweiz emittieren können. Im Rahmen der Überarbeitung des Bankengesetzes per 1. Januar 2023 wurden primär die Verweise auf das BankG aktualisiert und innerhalb des StG eine möglichst einheitliche Formulierung gewählt. Dadurch konnte Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe m StG aufgehoben werden.¹⁰

4 SR 642.21

5 AS 2012 5981

6 AS 2016 3451

7 AS 2021 719

8 AS 2022 732

9 SR 641.10

10 AS 2022 732

- Schliesslich wurde per 1. Januar 2019 eine Regelung bei der Gewinnsteuer in das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990¹¹ über die direkte Bundessteuer (Art. 70 Abs. 6 DBG) und das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990¹² über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Art. 28 Abs. 1^{quater} StHG) eingeführt.¹³ Um zu verhindern, dass die Ausgabe von TBTF-Instrumenten Auswirkungen auf die Besteuerung der Beteiligungserträge hat, wurde die Berechnung des Beteiligungsabzugs bei der Konzernobergesellschaft systemrelevanter Banken punktuell angepasst. Ihre Gewinnsteuerbelastung auf Beteiligungserträgen bleibt auch bei einer Emission von TBTF-Instrumenten und der Weitergabe der Mittel gleich hoch wie vor der Ausgabe der Instrumente. Per 1. Januar 2023 wurden der bestehende Ausnahmekatalog unter Artikel 70 Absatz 6 DBG resp. Artikel 28 Absatz 1^{quater} StHG mit den Fremdkapitalinstrumenten gemäss Artikel 30b Absatz 6 BankG erweitert.¹⁴

Die Revisionen der Verrechnungssteuer, der Stempelabgabe und der Gewinnsteuer stellen sicher, dass Banken TBTF-Instrumente zu wettbewerbsfähigen Bedingungen aus der Schweiz emittieren können. Für diese Instrumente, die bis zu einer allfälligen Wandlung zumeist Obligationen und somit Fremdkapital darstellen, besteht ein erhöhtes volkswirtschaftliches und regulatorisches Interesse, dass die Emission aus der Schweiz und unter schweizerischem Recht erfolgt, weil dies für die Rechtssicherheit eines Bail-in und damit für die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Sanierung einer systemrelevanten Bank von zentraler Bedeutung ist.

1.3 Handlungsbedarf und Ziele

Die aktuell geltenden Ausnahmebestimmungen für TBTF-Zinsen bei der Verrechnungssteuer gelten nicht für ab dem 1. Januar 2027 emittierte TBTF-Instrumente. TBTF-Zinsen würden für nach diesem Zeitpunkt emittierte TBTF-Instrumente der Verrechnungssteuer unterliegen. Durch diese Verrechnungssteuerbelastung würde die Platzierbarkeit von TBTF-Instrumenten erschwert (Ziff. 1.2). Es ist angezeigt, die Geltungsdauer der Ausnahme bei der Verrechnungssteuer zu verlängern, um die Rechtssicherheit und die Finanzstabilität weiterhin zu gewährleisten. Dadurch bleibt es den Banken möglich, die Anforderungen des TBTF-Regimes zu erfüllen, ohne dass die Kosten dieser Kapitalisierung durch die Verrechnungssteuer zusätzlich erhöht werden.

Bisher wurden die Ausnahmebestimmungen vom Parlament jeweils befristet erteilt, da von einer anstehenden grundsätzlichen Reform der Verrechnungssteuer ausgegangen wurde. Wirtschaftspolitisches Ziel dieser Reform war die Stärkung des Fremdkapitalmarkts. Sämtliche Zinsen auf Obligationen sollten von der Verrechnungssteuer ausgenommen werden. Mit dem Inkrafttreten jener Reform wäre eine weitere Verlängerung der Geltungsdauer der Ausnahmen bei der Verrechnungssteuer für Zinsen aus TBTF-Instrumenten hinfällig geworden, da wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen

11 SR 642.11

12 SR 642.14

13 AS 2019 1207

14 AS 2022 732

für sämtliche Anleihen geschaffen worden wären, so auch für TBTF-Instrumente. In der Volksabstimmung vom 25. September 2022 lehnten jedoch die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Änderung des Bundesgesetzes über die Verrechnungssteuer ab.

Der Bundesrat befürwortet in seinem Bericht zur Bankenstabilität eine unbefristete Verlängerung der Ausnahmebestimmungen im VStG (Massnahme 21), damit die Finanzstabilität sichergestellt werden kann. Das in diesem Bericht geplante gesetzliche Massnahmenpaket wird indes noch nicht am 1. Januar 2027 in Kraft treten können.

Um zu verhindern, dass es zwischen dem 1. Januar 2027 und dem Inkrafttreten der gesetzlichen Vorlage des Bundesrates zur Bankenstabilität zu einer Lücke kommt, startet der Bundesrat nun in einem ersten Schritt mit dem vorliegenden Gesetzgebungsprojekt die befristete Verlängerung der Ausnahmebestimmungen zur Verrechnungssteuer. In einem zweiten Schritt werden die Ausnahmebestimmungen anschliessend Teil der gesetzlichen Vorlage des Bundesrates zur Bankenstabilität sein. Somit wird das Parlament – in Kenntnis des Gesamtpakets – über eine unbefristete Weiterführung dieser Ausnahmebestimmungen entscheiden können.

1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 24. Januar 2024 zur Legislaturplanung 2023–2027¹⁵ nicht separat angekündigt. Sie ist jedoch Teil der in der Legislaturplanung 2023–2027 aufgeführten Strategie «Politik für einen zukunftsfähigen Finanzplatz Schweiz». Zudem wird in der Legislaturplanung 2023–2027 darauf hingewiesen, dass der Bundesrat spätestens in der Legislaturperiode 2027–2031 die Botschaft zur Änderung des Bankengesetzes, des Finanzmarktaufsichtsgesetzes sowie gegebenenfalls weiterer Erlasse verabschieden wird.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Die beantragte Neuregelung

Der Bundesrat rechnet damit, dass die gesetzliche Vorlage zur Bankenstabilität in der nächsten Legislaturperiode 2027–2031 in Kraft treten wird. Um zu verhindern, dass es zwischen dem 1. Januar 2027 und dem Inkrafttreten dieser Vorlage zu einer Lücke kommt, während derer die Zinsen von dazumal emittierten TBTF-Instrumenten der Verrechnungssteuer unterliegen, sieht die Neuregelung eine Verlängerung der Ausnahmebestimmungen bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität vor, längstens aber bis zum 31. Dezember 2031. Inhaltlich bleiben die Ausnahmebestimmungen unverändert.

Im Gesetzesentwurf der Verlängerung der VStG-Ausnahmebestimmungen wird auf die Massnahmen aus dem Bericht des Bundesrates zur Bankenstabilität verwiesen.

¹⁵ BBI 2024 525

Momentan ist noch unklar, wie die Gesetzesvorlage, die die Massnahmen dieses Berichts abdecken wird, genau heissen wird. Mangels fehlenden definitiven Gesetzestextes, ist die aktuelle Formulierung im Gesetzesentwurf zur Verlängerung der VStG-Ausnahmebestimmungen provisorischer Natur. Anlässlich der Ausarbeitung der Botschaft wird diese Formulierung angepasst werden.

2.2 Umsetzungsfragen

Die Verlängerung der Ausnahmebestimmungen bedingt keine weitere Konkretisierung (bestehendes Recht).

Ziel des Bundesrates ist es, dass die vorliegende Regelung per 1. Januar 2027 in Kraft tritt. Damit ist eine nahtlose Verlängerung sichergestellt. Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 5 Abs. 1 Bst. g und Bst. i Ziff. 2

Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben g und i regelt Ausnahmen von der Verrechnungssteuer für Zinsen aus TBTF-Instrumenten. Es wird lediglich die Befristung in den Buchstaben g und i Ziffer 2 angepasst. Materiell ändert sich nichts. So ist insbesondere nach wie vor erforderlich, dass die genannten TBTF-Instrumente von der FINMA genehmigt werden.

4 Auswirkungen

Mit der vorliegenden Neuerung wird lediglich die Geltungsdauer einer bestehenden Ausnahme verlängert. Es ergeben sich daher gegenüber dem geltenden Recht keine Auswirkungen auf Bund, Kantone, Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen, Berggebiete, den Personalbestand oder die Volkswirtschaft.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Bundeskompetenz zur Erhebung einer Verrechnungssteuer auf dem Ertrag beweglichen Kapitalvermögens ist in Artikel 132 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV)¹⁶ geregelt. Die Anforderungen von Artikel 127 BV gelten auch für die Erhebung der Verrechnungssteuer. Das VStG regelt namentlich das Steuerobjekt und das Steuersubjekt. Diese Vorgaben sind allesamt eingehalten. Die Ausnahmen sind sachlich begründet, weil TBTF-Instrumente dazu dienen, die Stabilität des Finanzmarkts Schweiz zu erhalten (Ziff. 1.1). Die Verlängerung der Privilegierung gegenüber den

¹⁶ SR 101

