

3.2. Revisionsentwurf 1990 für das Bundesgesetz über die Stempelabgaben

Der Finanzplatz Schweiz ist seit einigen Jahren einem härter werdenden internationalen Wettbewerb ausgesetzt. Die Standortvorteile des Finanzplatzes haben im Zuge der internationalen Deregulierung und der Globalisierung der Finanzmärkte etwas an Anziehungskraft eingebüsst.

Als Antwort auf mehrere parlamentarische Vorstösse, welche die Sorge um den Gesundheitszustand des Finanzplatzes zum Gegenstand hatten, legte der Bundesrat am 7. März 1986 einen ersten Bericht betreffend die fiskalischen Aspekte des Finanzplatzes Schweiz vor, mit dem Zweck, die Konsequenzen der von den Banken vorgeschlagenen Erleichterungen aufzuzeigen. Der Bericht schliesst mit der Feststellung, dass gewisse fiskalische Erleichterungen sicherlich wünschbar seien, dass aber der Finanzplatz nicht dermassen gefährdet sei wie behauptet werde. Der Bundesrat erklärte sich immerhin bereit, Massnahmen zu prüfen und zu diskutieren, welche es gestatten würden, sowohl den Finanzplatz Schweiz zu fördern, als auch das finanzielle Gleichgewicht des Bundeshaushaltes zu gewährleisten.

Im Anschluss an diesen Bericht wurden in einer ersten Etappe auf dem Wege zur Verbesserung der fiskalischen Bedingungen auf dem Finanzplatz Schweiz mehrere Massnahmen mit Wirkung ab 1. Oktober 1986 in Kraft gesetzt:

- Aufhebung der Warenumsatzsteuer auf dem Handel mit Münz- und Feingold (*vgl. Ziff. 5.1.*);
- Aufhebung der Verrechnungssteuer auf Interbankguthaben von mehr als zwölf Monaten Laufzeit, d.h. auf den Buchguthaben, welche in- und ausländische Banken bei Schweizerbanken für eigene Rechnung begründen;
- Entlastung der Emission von Euroobligationen im Ausland. Diese Massnahme betrifft die Beteiligung der Schweizerbanken an Euroemissionen, worauf vorher eine ganze Abgabe von 3 Promille erhoben wurde; seither beträgt die Abgabe nur noch 1,5 Promille.

Im übrigen schlug die Eidg. Steuerverwaltung Ende 1986 der Schweizerischen Bankiervereinigung vor, eine gemeinsame Arbeitsgruppe zu bilden, um die insbesondere mit den parlamentarischen Vorstössen vorgeschlagenen Massnahmen zur Verbesserung der fiskalischen Bedingungen des Finanzplatzes Schweiz zu prüfen.

Nachdem sie Experten auf den einschlägigen Gebieten angehört hatte, erstattete die "Arbeitsgruppe Finanzplatz Schweiz" am 26. Januar 1988 einen Bericht betreffend die Revision des Stempelgesetzes zuhanden des Vorstehers des Eidg. Finanzdepartements.

A. Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens durch das EFD

(2. November 1988)

Ergänzt mit einigen wesentlichen, vom Departementsvorsteher angebrachten Änderungen wird der Bericht (siehe oben) am 21. November 1988 zusammen mit dem Bericht im Hinblick auf die neue Bundesfinanzordnung (BFO) in die Vernehmlassung geschickt. (*siehe Ziff. 1.1./1.2.*).

Folgende Vorschläge für Erleichterungen auf dem Gebiet der Umsatzabgabe sowie für Kompensationen zur Reduktion der Einnahmehausfälle werden formuliert:

Massnahmen auf dem Gebiet der Umsatzabgabe

- Befreiung des professionellen Effekthändlers von der Umsatzabgabe, wenn er im Rahmen seiner Handelstätigkeit Titel verkauft und erwirbt, indem er öfür sich selbstö in diesem Falle keine Abgabe mehr zu entrichten hätte;
- Befreiung der Euroemissionen;
- Befreiung der inländischen Geldmarktpapiere mit einer zwölf Monate nicht übersteigenden Laufzeit;
- Berechnung der Umsatzabgabe auf ausländischen Geldmarktpapieren nach Massgabe ihrer Laufzeit;
- Befreiung des Handels mit Obligationen im sogenannten Ausland/Ausland-Geschäft (von einem inländischen Effekthändler zwischen zwei Ausländern vermittelte Geschäfte). Diese Massnahmen hätten, auf Grund der Zahlen für das Jahr 1987, Mindereinnahmen von 641 Mio. Franken zur Folge.

Kompensation von Einnahmefällen

- Einführung einer Emissionsabgabe auf von einem Inländer ausgegebenen Obligationen, und zwar zum Satz von
= 1,2 o/oo per annum auf Anleihensobligationen und von
= 0,6 o/oo per annum auf Kassenobligationen;
- Einführung einer Emissionsabgabe auf von einem Inländer ausgegebenen Geldmarktpapieren zum Satz von 0,6 o/oo per annum, berechnet pro rata der Laufzeit;
- Änderung der Definition des inländischen Effekthändlers, so dass inskünftig alle grossen institutionellen Anleger miterfasst werden;
- Einführung einer Stempelabgabe zum Satz von 2,5 % auf den Prämien der individuellen Lebensversicherung; nach geltendem Recht steht diese Art der Versicherung auf der Freiliste;
- Einführung einer Umsatzabgabe auf der Begründung von Treuhandanlagen durch inländische Effekthändler zum Satz von 1,5 o/oo per annum. Die Berechnung erfolgt pro rata der vertraglichen Laufzeit.

Diese verschiedenen Kompensationsmassnahmen würden - berechnet auf Grund der Zahlen von 1987 - 732 Mio. Franken Mehreinnahmen einbringen.

Vernehmlassungsfrist: 15. März 1989

B. Botschaft des Bundesrats zur Neuordnung der Bundesfinanzen und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben

(vom 5. Juni 1989)

In dieser Botschaft unterbreitet der Bundesrat dem Parlament unter anderem auch den Revisionsentwurf des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben (StG). Mit dieser Revision sollen namentlich die Wettbewerbsvoraussetzungen für den Finanzplatz Schweiz verbessert werden.

Anlässlich der Vernehmlassung wurde die Reform des Gesetzes begrüsst. Eine stattliche Zahl von Befürwortern war allerdings der Ansicht, die Revision des StG müsse nicht in sich haushaltsneutral sein. Der Einnahmefall aus der Revision solle teilweise über die allgemeine Umsatzsteuer kompensiert werden. Die Besteuerung der Treuhandguthaben und die Unterstellung der Lebensversicherungen unter die Stempelabgaben wurden mehrheitlich skeptisch beurteilt oder

April 1992

abgelehnt. Allerdings forderte eine Minderheit entschieden, dass Entlastungen des Finanzplatzes nicht einfach durch höhere Konsumsteuern ausgeglichen werden dürften.

Der endgültige Entwurf entspricht der in die Vernehmlassung geschickten Fassung (siehe oben Seiten 1 und 2). Er enthält folgende Vorschläge:

Entlastungsmassnahmen

- **Aufgabe der Umsatzabgabe auf den Handelsbeständen der Effekthändler:** Befreiung des gewerbmässigen Händlers von der Umsatzabgabe für den Erwerb und die Veräusserung im Rahmen seiner Handelstätigkeit.
Diese gegenwärtige Besteuerung erschwert den Effekthändlern die Bildung von Eigenbeständen. Solche Bestände sind aber unerlässlich für die Banken, welche als Marketmaker zur Aufrechterhaltung des Marktes täglich Geld- und Briefkurse stellen sollten. Am gravierendsten wird die geltende Regelung beim Handel mit Obligationen empfunden. Die Margen sind hier besonders eng, und die Abgabe kann den Gewinn übersteigen.
Bei Erwerb oder Veräusserung von Titeln, welche nicht zum Handelsbestand gehören, sondern Beteiligungscharakter haben, ist hingegen die Stempelabgabe geschuldet.
- **Aufgabe der Umsatzabgabe auf Euro-Emissionen:** Wegen der Umsatzabgabe konnten die Schweizer Banken bei der Emission von Eurobonds (Obligationen ausländischer Schuldner in fremder Währung) und Aktien ausländischer Gesellschaften bisher nur über verbundene Unternehmen im Ausland partizipieren. Damit Euro-Emissionen in der Schweiz durchgeführt werden können, soll die Umsatzabgabe auf der Festübernahme und der Platzierung von ausländischen Obligationen und Aktien vollständig aufgehoben werden, zumal die Kundschaft dort abschliesst, wo sie die günstigsten Konditionen findet.
- **Aufgabe der Umsatzabgabe auf inländischen Geldmarktpapieren** mit einer Laufzeit von bis zu zwölf Monaten. Hingegen sollen sie einer pro rata temporis berechneten Emissionsabgabe von 0,6 o/oo pro Jahr unterworfen werden.
Um die ausländischen Geldmarktpapiere im Vergleich zu den inländischen nicht zu bevorteilen, sollen sie einer nach der Laufzeit berechneten Umsatzabgabe von 3 o/oo unterliegen.
- **Aufgabe der Umsatzabgabe auf öAusland/Ausland-Geschäften**, sofern sie den Handel mit Obligationen erfassen.

Diese Entlastungsmassnahmen zur Verbesserung der Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz betreffen zum grössten Teil Transaktionen im Ausland. Der voraussichtliche Minderertrag dieser Massnahmen - berechnet auf der Grundlage des Rechnungsjahres 1987 - beträgt rund 645 Millionen Franken. Dieser muss nun mittels Mehreinnahmen von rund 735 Millionen - hauptsächlich auf Inlandtransaktionen - wettgemacht werden.

Kompensation der Ausfälle

Der Bundesrat schlägt zur Kompensation der Entlastungsmassnahmen folgendes vor:

- **Wiedereinführung der Emissionsabgabe auf den inländischen Obligationen** zu den Sätzen von 1,2 o/oo pro Laufzeitjahr bei den Anleiheobligationen und von 0,6 o/oo pro Laufzeitjahr bei den Kassenobligationen.
- **Einführung einer Emissionsabgabe auf inländischen Geldmarktpapieren** - einschliesslich den von der Eidgenossenschaft periodisch emittierten Geldmarktbuchforderungen - zu einem Satz von 0,6 o/oo pro Jahr (Berechnung nach Massgabe der Laufzeit).
Die ausländischen Geldmarktpapiere sollen weiterhin der Umsatzabgabe unterliegen, die indessen inskünftig auch pro rata temporis berechnet würde.

- **Neudefinition des Begriffs der übrigen Effekthändler** bei der Umsatzabgabe: erfasst werden juristische Personen mit Bilanzaktiva an steuerbaren Urkunden von über 10 Millionen Franken (vorab institutionelle Anleger).
- **Einführung der Stempelabgabe** von 2,5 % auf den bisher steuerfreien Prämien der Lebensversicherung.
- **Besteuerung der Ausweise über Treuhandanlagen:** Wirtschaftlich handelt es sich bei den Treuhandanlagen um kurzfristige Gelder nach Art der Geldmarktpapiere, wogegen die Treuhandkredite ähnlich wie Obligationen längerfristig sein können. Nach Meinung des Bundesrates drängt sich ihre Belastung mit der Umsatzabgabe schon deshalb auf, weil die klassischen Instrumente des Geldmarktes besteuert werden. Der Abgabesatz soll 1,5 o/oo betragen und die Abgabe für jeden Tag der Laufzeit zu 1/360 berechnet werden. Angesichts der oft geäußerten Befürchtungen, es könne zu einer Abwanderung der Anlagen ins Ausland kommen, soll der Bundesrat aber die Kompetenz erhalten, die Abgabe notfalls wieder aufzuheben.

Parlamentarische Verhandlungen

- 1989, 2. November: Die zuständige Ständeratskommission nimmt die Beratungen zur neuen Bundesfinanzordnung und zur Revision der Stempelabgaben auf. Aufgrund der Annahme der parlamentarischen Initiative Feigenwinter - vorgezogene Revision der Stempelabgaben - im Nationalrat, beabsichtigt sie eine Trennung der Vorlage und beginnt mit der Beratung betreffend das Bundesgesetz über die Stempelabgaben, welches - so die Kommission - bereits in der Dezembersession im Plenum behandelt werden soll. Sie beginnt ihre erste Lesung mit zwei wichtigen Änderungen am bundesrätlichen Vorschlag, indem sie die Umsatzabgabe auf Treuhandanlagen und eine Stempelabgabe auf Prämien von Lebensversicherungen mehrheitlich ablehnt. Sie nimmt damit bei der Revision der Stempelabgabe Einnahmehinfortfälle von 330 bzw. 105 Millionen Franken in Kauf. Mit diesen Beschlüssen stellt sich die Kommission gegen den Bundesrat, der die Stempelrevision haushaltneutral gestalten und die Entlastungen des Auslandgeschäftes durch Mehreinnahmen im Inlandgeschäft kompensieren will.
- 1989, 13. November: In zweiter Lesung bestätigt die ständerätliche Kommission die anlässlich ihrer ersten Sitzung getätigten Beschlüsse. Mit der Befreiung der Geldmarktpapiere ausländischer Schuldner von der Umsatzabgabe streicht die Kommission sogar weitere 50 Millionen Einnahmen. Die Revision des Stempelgesetzes soll also insgesamt - statt der 90 Millionen Franken Mehreinnahmen gemäss Vorschlag des Bundesrates - Mindereinnahmen in der Höhe von 395 Millionen Franken verursachen (gestrichen wurden folglich 485 Millionen Franken vorgeschlagene Mehreinnahmen). Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass innerhalb des Stempelgesetzes eine Kompensation nicht mehr möglich sei. Aus diesem Grunde müssen andere Lösungen gefunden werden. Die Vorlage wird in der Gesamtabstimmung mit 9 zu 1 Stimme, bei 2 Enthaltungen, gutgeheissen. Für Ende Januar - nach der Behandlung der Revisionsvorlage im Plenum - sind Hearings mit Bankenvertretern (Regional-, Kantonal-, Privat- und Grossbanken) vorgesehen.
- 1989, 7. Dezember: Wie seine Kommission entscheidet auch der Ständerat, den Entwurf für eine Neue Finanzordnung von der Revision des Stempelgesetzes zu trennen. Demnach verabschiedet der Ständerat die Revision des Stempelgesetzes in der von seiner vorberatenden Kommission vorgeschlagenen Fassung. Hinsichtlich der Entlastung der ausländischen Geldmarktpapiere bei der Umsatzabgabe geht er noch weiter als der Bundesrat, indem er sich gegen jegliche stempelsteuerliche Erfassung ausländischer Geldmarktpapiere ausspricht.

Ferner lehnt der Ständerat zwei der als Ausgleich für die Entlastungsmassnahmen vorgesehenen Kompensationsvorschläge des Bundesrates ab, nämlich die neu vorgeschlagene Umsatzabgabe auf der Begründung von Treuhandanlagen sowie die Stempelabgabe auf den Prämien der Lebensversicherungen.

Die Mindereinnahmen aus diesen Entscheidungen belaufen sich somit auf 395 Millionen Franken.

- 1990, 22. Januar: Die Nationalratskommission tagt erstmals über die Vorlagen der Neuen Finanzordnung und der Revision des Stempelgesetzes.
Sie beschliesst, ihre erste Lesung mit der Revision des Stempelgesetzes in der vom Ständerat beschlossenen Fassung zu beginnen.
- 1990, 29. Januar: Die Kommission des Ständerates hat acht Vertreter von Regional-, Kantonal-, Gross- und Privatbanken sowie der Auslandbanken in der Schweiz angehört. Sie sind insbesondere aufgefordert worden, sich zur Frage zu äussern, welche Möglichkeiten der Besteuerung von Bankdienstleistungen als Ersatz für die Ausfälle bei der Revision der Stempelabgaben bestehen. Die Resultate waren keinesfalls befriedigend.
- 1990, 30. Januar: Die nationalrätliche Kommission hört ebenfalls Vertreter von Bankkreisen an.
- 1990, 30. Januar: Die nationalrätliche Kommission fährt mit ihren Verhandlungen über die Revision des Stempelgesetzes fort und folgt im wesentlichen den Anträgen des Ständerates in der Absicht, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Banken zu stärken.
Im Gegensatz zum Ständerat stimmt aber die Kommission bezüglich der Stempelabgaben auf den Prämien der Lebensversicherungen dem Bundesrat zu.
Damit wird eine teilweise Kompensation der Ausfälle von 395 Millionen Franken in Höhe von 105 Millionen Franken angestrebt.
- 1990, 23. April: Die nationalrätliche Kommission nimmt die zweite Lesung des Gesetzesentwurfes vor, und bestätigt zuerst, dass die Prämien der Lebensversicherung mit einer Stempelabgabe belastet werden sollten.
Weiter, um die inländischen Banken nicht zu benachteiligen und um zu verhindern, dass schweizerische Kunden die Umsatzabgabe umgehen, indem sie mit Hilfe ausländischer Vermittler Transaktionen mit schweizerischen Obligationen tätigen, entscheidet die Kommission, den Handel mit inländischen Obligationen auch in Ausland/Ausland-Geschäften weiterhin der Umsatzabgabe zu unterstellen. Es ergibt sich also eine neue Differenz zum Ständerat.
In der Gesamtabstimmung wird die Revision des Stempelgesetzes mit 8 zu 2 Stimmen (bei 8 Enthaltungen) verabschiedet und beschlossen, sie nicht im Sommer, sondern wahrscheinlich erst im Dezember 1990 dem Plenum zu unterbreiten. So kann der Entscheid des Ständerates bezüglich zukünftige Besteuerung des Gewinnes juristischer Personen (direkte Bundessteuer) abgewartet werden.
(Vgl. DBSt - Ausführungsgesetz, Ziff. 2.3.).
- 1990, 9. Juli/22. Oktober: Die mit der Prüfung des Entwurfs eines Überganges von der WUST zur Mehrwertsteuer beauftragte nationalrätliche Kommission ist der Ansicht, dass die verschiedenen Entwürfe betreffend die eidgenössischen Finanzen ein Ganzes bilden und die Mindereinnahmen, welche aus der Revision der Stempelsteuer resultieren, mit Mehreinnahmen aus der Einführung der Mehrwertsteuer kompensiert werden müssten.
Was den zusätzlichen Überschuss betrifft, sollte er für eine Senkung der direkten Bundessteuer verwendet werden.
(Für Einzelheiten siehe Ziff. 2.6. und 5.5.)
- 1990, 5. November: Anlässlich der 2. Lesung akzeptiert die mit der neuen Bundesfinanzordnung beauftragte Nationalratskommission definitiv die Idee der Umwandlung der WUST in eine Mehrwertsteuer.
Die Kommission gelangt hingegen zur Ansicht, dass eine Senkung der direkten Bundessteuer im Hinblick auf den Übergang von der WUST zur Mehrwertsteuer nicht in Betracht zu ziehen ist.

So wird dieser Übergang also zusätzliche Einnahmen von 910 Millionen Franken bringen. (Siehe die Ziff. 2.6. und 5.5.).

Die Modernisierung der Stempelsteuer (in der Version des Nationalrates, d.h. inbegriffen die Besteuerung der Lebensversicherungsprämien) wird jedoch Mindereinnahmen in der Höhe von ca. 290 Millionen Franken nach sich ziehen. Dazu kommen Einnahmenausfälle von 200 Millionen Franken im Bereich der Umsatzabgabe bei der - von der Nationalbank bereits vorgesehenen - Streichung der Syndizierungsvorschriften.

Das würde bedeuten, dass letztlich mit einem Einnahmenüberschuss von 420 Millionen Franken gerechnet werden kann.

In der Gesamtabstimmung wird der Entwurf mit 15 zu 3 Stimmen angenommen.

- 1990, 26. November: Die Nationalratskommission tritt zu einer kurzen Sitzung zusammen und beschliesst mit 11 gegen 1 Stimme, die Vorlagen zur Mehrwertsteuer, zu den Stempelabgaben und zur direkten Bundessteuer so aneinander zu koppeln, dass das Inkrafttreten der einen Vorlage an jenes der anderen geknüpft wird. Ferner wird beschlossen, den Proportionaltarif bei der direkten Bundessteuer (Gewinnsteuer) für juristische Personen vom Inkrafttreten der Mehrwertsteuer und der Revision des Stempelgesetzes abhängig zu machen.
- 1990, 10. Dezember: Der Nationalrat erklärt sich mit den Vorschlägen seiner Kommission einverstanden und verwirft mit offensichtlichem Mehr einen Antrag auf generelle Befreiung der öffentlichen Hand bei der Ausgabe von Wertschriften.
Mit 94 zu 41 Stimmen verwirft der Nationalrat den Antrag, welcher den generellen Verzicht auf die Stempelabgabe bei Lebensversicherungsprämien fordert.
Was die parlamentarische Initiative Feigenwinter betrifft, so ist diese stillschweigend als erfüllt abgeschrieben.
In der Gesamtabstimmung wird das revidierte Bundesgesetz über die Stempelabgaben mit 94 zu 16 Stimmen gutgeheissen.
Der Entwurf geht an den Ständerat zurück.
- 1990, 11. Dezember: Der Ständerat erklärt sich mit den Beschlüssen des Nationalrates einverstanden mit dem Vorbehalt, dass die Abgabe für die Lebensversicherungsprämie von 2,5 auf 1,25 Prozent herabgesetzt wird (derselbe Satz, der auch für die Haftpflicht- und Fahrzeugkaskoversicherung angewandt wird).
Der Entwurf geht also wieder an den Nationalrat zurück.
- 1990, 12. Dezember: Der Nationalrat folgt dem ständerätlichen Beschluss nicht und hält mit 87 zu 68 Stimmen am 2,5 %igen Steuersatz der Stempelabgaben für die Lebensversicherungsprämien fest.
Die Differenz besteht weiter, und die Vorlage geht erneut an den Ständerat zurück.
- 1990, 13. Dezember: Dank dem Stichentscheid seines Präsidenten erklärt sich der Ständerat ganz knapp mit dem Beschluss des Nationalrates einverstanden und akzeptiert eine Stempelabgabe von 2,5 % auf Lebensversicherungsprämien (wie ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagen).
Zwischen den beiden Räten gibt es also keine Differenzen mehr.
- 1990, 14. Dezember: Bei der Schlussabstimmung ist die Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben mit 127 zu 18 Stimmen im Nationalrat und mit 33 zu 2 Stimmen im Ständerat angenommen worden.
Ihr Inkrafttreten hängt aber von jenem der Verfassungsvorlage über die Neuordnung der Bundesfinanzen ab.
- 1991, 2. Juni: Der Bundesbeschluss über die Neuordnung der Bundesfinanzen wird in der Volksabstimmung sowohl vom Volk (54,3 % Nein) als auch von der grossen Mehrheit der Stände verworfen.
Folglich kann auch die Gesetzesänderung über die Stempelabgaben nicht in Kraft treten.