

04.051

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes
über die Stempelabgaben**

vom 18. August 2004

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben (StG) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. August 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Joseph Deiss

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Im Rahmen des Steuerpakets 2001 beantragte der Bundesrat, die am 19. März 1999 verabschiedeten dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe und den Inhalt des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über neue dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe ins ordentliche Recht überzuführen. In der Änderung vom 20. Juni 2003 des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben übernahmen die eidgenössischen Räte die dringlichen Erlasse vom 19. März 1999 und vom 20. Dezember 2000 und ergänzten diese nur in folgenden Punkten:

- *Die inländischen Gemeinwesen (Bund, Kantone, politische Gemeinden) und ihre Anstalten sollten nur dann noch zu den abgabepflichtigen Effekthändlern gehören, wenn sie in ihrer Rechnung für mehr als 10 Millionen Franken steuerbare Urkunden ausweisen.*
- *Als von der Umsatzabgabe befreite Anleger gelten sollten auch ausländische Gesellschaften, deren Aktien an einer anerkannten Börse kotiert sind, sowie ihre ausländischen konsolidierten Konzerngesellschaften.*
- *Die geltende Entlastung der mit ausländischen Banken und Börsenagenten abgeschlossenen Geschäfte sollte auf den Handel mit inländischen Titeln ausgedehnt werden.*
- *Die Ausgleichskassen der AHV und der Arbeitslosenversicherung sollten (im Gegensatz zu den Ausgleichsfonds) nicht mehr als Effekthändler gelten.*

Des Weiteren sprach sich das Parlament dafür aus, die für die Ausgabe von Aktien und von GmbH-Anteilen geltende Freigrenze bei der Emissionsabgabe von 250 000 Franken auf 1 Million Franken heraufzusetzen.

In der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 ist das Steuerpaket verworfen worden. Obwohl die Massnahmen im Bereich der Stempelabgaben kaum bestritten waren, kann die vom Parlament gutgeheissene Gesetzesänderung nicht in Kraft treten.

Bei den Stempelabgaben besteht nach der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 Handlungsbedarf, weil die Geltungsdauer der erwähnten dringlichen Erlasse bis Ende 2005 befristet ist. Der Bundesrat hält dafür, dass die vom Parlament am 20. Juni 2003 gutgeheissene Gesetzesänderung zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Schweiz notwendig ist. Sie ist bei der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 weitgehend unbestritten geblieben. Der Bundesrat beantragt daher, diese Fassung unverändert zu bestätigen und damit das bis Ende 2005 befristete Dringlichkeitsrecht abzulösen.

Die mit dem dringlichen Bundesbeschluss vom 19. März 1999 und mit dem dringlichen Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 verbundenen Mindereinnahmen belaufen sich auf rund 240 Millionen Franken pro Jahr. Die vom Parlament am 20. Juni 2003 zusätzlich beschlossenen Mindererträge belaufen sich auf rund 70 Millionen Franken; sie werden im beiliegenden Gesetzesentwurf übernommen.

Botschaft

1

Ausgangslage

1.1

Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben im Rahmen des Steuerpakets 2001

In der Botschaft vom 28. Februar 2001 zum Steuerpaket 2001 beantragte der Bundesrat, die am 19. März 1999 verabschiedeten dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe (AS 1999 1287; BBl 1999 1027) und den Inhalt des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über neue dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe (AS 2000 2991 2993; BBl 2000 5835) ins ordentliche Recht zu überführen. In der Änderung vom 20. Juni 2003 des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben (StG; SR 641.10) übernahmen die eidgenössischen Räte die dringlichen Erlasse vom 19. März 1999 und vom 20. Dezember 2000 und ergänzten diese nur in folgenden Punkten (BBl 2003 4498):

- Die inländischen Gemeinwesen (Bund, Kantone, politische Gemeinden) und ihre Anstalten sollten nur noch (als Effekthändler) zur Entrichtung der Umsatzabgabe verpflichtet sein, wenn sie in ihrer Rechnung für mehr als 10 Millionen Franken steuerbare Urkunden ausweisen.
- Als von der Umsatzabgabe befreite Anleger gelten sollten auch ausländische Gesellschaften, deren Aktien an einer anerkannten Börse kotiert sind, sowie ihre ausländischen konsolidierten Konzerngesellschaften.
- Die geltende Entlastung der mit ausländischen Banken und Börsenagenten abgeschlossenen Geschäfte sollte auf den Handel mit inländischen Titeln ausgedehnt werden.
- Die Ausgleichskassen der AHV und der Arbeitslosenversicherung sollten (im Gegensatz zu den Ausgleichsfonds) nicht mehr als Effekthändler gelten.

Des Weiteren beschloss das Parlament, die für die Ausgabe von Aktien und von GmbH-Anteilen geltende Freigrenze bei der Emissionsabgabe von 250 000 Franken auf 1 Million Franken zu erhöhen.

In der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 ist das Steuerpaket verworfen worden. Obwohl die Massnahmen im Bereich der Stempelabgaben kaum bestritten waren, kann die vom Parlament gutgeheissene Gesetzesänderung nicht in Kraft treten.

Bei den Stempelabgaben besteht nach der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 Handlungsbedarf, weil die Geltungsdauer der dringlichen Erlasse vom 19. März 1999 und vom 15. Dezember 2000 bis Ende 2005 befristet ist.

1.2 Zielsetzung der Vorlage

Die neue Vorlage bezweckt, die erwähnten dringlichen Erlasse durch die vom Parlament am 20. Juni 2003 gutgeheissene Gesetzesänderung abzulösen.

Die mit dem dringlichen Bundesbeschluss vom 19. März 1999 und mit dem dringlichen Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 verbundenen Mindereinnahmen belaufen sich auf rund 240 Millionen Franken pro Jahr. Die vom Parlament am 20. Juni 2003 zusätzlich beschlossenen Mindererträge belaufen sich auf rund 70 Millionen Franken pro Jahr; sie werden im beiliegenden Gesetzesentwurf übernommen.

2 Umsatzabgabe

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Gesetzesrevision 1991

Begehren nach Entlastungen führten bereits im Herbst 1991 zu einer grösseren Gesetzesrevision, bei welcher die Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit des schweizerischen Finanzplatzes im Vordergrund stand. Die am 4. Oktober 1991 verabschiedete Revision (die am 1. April 1993 in Kraft trat) umfasste insbesondere die Abschaffung der Emissionsabgabe (von 0,9 %) auf Anteilen an inländischen Anlagefonds, die Befreiung der Handelsbestände der professionellen Händler von der Umsatzabgabe, die Aufhebung der Umsatzabgabe auf der Ausgabe von Obligationen ausländischer Schuldner und von Beteiligungsrechten an ausländischen Gesellschaften sowie die Befreiung des zwischen zwei ausländischen Vertragsparteien vermittelten «Ausland/Ausland-Geschäfts» mit ausländischen Obligationen.

Zur Kompensation der mit den Entlastungen verbundenen Mindereinnahmen wurde die Emissionsabgabe auf inländischen Obligationen (Anleihsen- und Kassenobligationen) wieder eingeführt. Ebenfalls zum Zwecke der Kompensation wurde der Begriff der «übrigen» Effektenhändler neu definiert: Die Umsatzabgabepflicht wurde auf alle inländischen Gesellschaften und Genossenschaften ausgedehnt, welche in ihrer Bilanz für mehr als 10 Millionen Franken Wertschriften und Beteiligungen ausweisen.

Alles in allem hat die Revision vom Herbst 1991 die Erwartungen erfüllt. Die Erträge der Banken aus dem Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft stiegen in den Jahren 1993 bis 1999 von 14 auf 26 Milliarden Franken. Im Jahr 2000 machten diese Erträge 32,5 Milliarden Franken aus; 2001 beliefen sie sich auf 28 und 2002 auf 26 Milliarden Franken. Der Ertrag der Umsatzabgabe hat sich in den letzten 5 Jahren wie folgt entwickelt (Beträge in Mio. Fr.):

	1999	2000	2001	2002	2003
Inländische Titel	609	759	637	337	267
Ausländische Titel	1391	2047	1452	1261	1173
Total	2000	2806	2089	1598	1440

2.1.2

Dringlicher Bundesbeschluss vom 19. März 1999

Im Frühjahr 1999 erfolgte eine weitere, zeitlich befristete Revision. Der am 19. März 1999 erlassene und ursprünglich bis Ende 2002 befristete dringliche Bundesbeschluss enthält Entlastungen für den Handel mit Eurobonds: Um diese Geschäfte in die Schweiz zu holen, wurde die Umsatzabgabe in diesem Bereich abgeschafft, soweit sie auf ausländische Kunden entfällt. Entlastet wurden ferner die über die neue Derivatebörse Eurex abgeschlossenen Geschäfte. Ohne diese Änderung wären auf derselben Titellieferung nämlich nicht bloss maximal eine, sondern zwei ganze Umsatzabgaben angefallen. Eine solche Doppelbesteuerung wurde mit der Änderung von Artikel 19 Absatz 1 StG verhindert. Eine weitere Massnahme betraf die an der Schweizer Börse angeschlossenen ausländischen Effekthändler: Diese «Remote Members» sind für die an der Schweizer Börse gehandelten inländischen Wertschriften umsatzabgabepflichtig, schulden auf den für eigene Rechnung getätigten «Nostrogeschäfte» indessen keine Abgabe. Mit dieser Änderung wurde dafür gesorgt, dass die ausländischen Mitglieder der Schweizer Börse (SWX) gleich behandelt werden wie die inländischen Mitglieder der SWX. Zu den finanziellen Auswirkungen dieser Massnahmen hielt der Bundesrat in der Botschaft vom 14. Dezember 1998 für einen Bundesbeschluss im Bereich der Umsatzabgabe fest, dass sich die Mindereinnahmen mit rund 20 Millionen Franken im Streubereich der aktuellen Erträge der Umsatzabgabe halten.

Bei der Verabschiedung des dringlichen Bundesbeschlusses vom 19. März 1999 stimmten die Räte auch zwei gleich lautenden Motionen der ständerätlichen und der nationalrätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben zu:

Der Bundesrat wird beauftragt, eine Anschlusslösung an die dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe vorzubereiten, die mit einem möglichst geringen Einnahmehausfall die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzplatzes (Börse und Banken) im Bereich des Umsatzstempels sicherstellt.

Die entsprechende Änderung des Stempelsteuergesetzes hat so rasch als möglich zu erfolgen mit dem Ziel, dass sie spätestens am 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt werden kann.

Am 31. Januar 2000 reichte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates folgende Motion ein:

Der Bundesrat wird ersucht, bis zum 30. September 2000 eine Botschaft betreffend das Bundesgesetz über die Stempelabgaben zwecks Abschaffung des Umsatzstempels auf Wertpapieren in jenen Bereichen vorzulegen, die durch eine Abwanderung ins Ausland gefährdet sind.

Diese Motion wurde von den Räten überwiesen.

Der dringliche Bundesbeschluss vom März 1999 hat sich bis anhin positiv ausgewirkt. Die Schweizer Börse hat den Handel mit Eurobonds erfolgreich aufgenommen. Sie konnte eine grössere Zahl ausländischer Banken als «Remote Members» akquirieren. Zu erwähnen ist ferner, dass die Schweizer Börse auf Grund einer Praxisänderung der Eidgenössischen Steuerverwaltung neben dem Handel mit Eurobonds neu auch den sog. Repohandel aufnehmen konnte. Die von der Schweizer Börse entwickelte Plattform für den Repohandel erleichtert das Repogeschäft, das ein wichtiges und effizientes Instrument der Schweizerischen Nationalbank für die Führung der Geldpolitik ist.

Die Annahme, dass die mit dem dringlichen Bundesbeschluss vom März 1999 verbundenen Mindereinnahmen marginal sein werden, hat sich bestätigt.

2.1.3 Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über neue dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe

2.1.3.1 Konzept des Bundesrates

Gestützt auf das Konzept des Bundesrates vom 13. März 2000 zur Umsetzung von hängigen Steuerreformen gemäss Finanzleitbild setzte der damalige Chef des Eidgenössischen Finanzdepartements am 22. März 2000 eine gemischte Arbeitsgruppe ein, die den Auftrag erhielt, bis Ende Juni 2000 in einem Bericht aufzuzeigen, in welchen Bereichen bei der Umsatzabgabe gezielte Entlastungen nötig sind, um den Finanzplatz Schweiz zu stärken. Gleichzeitig wurde die Arbeitsgruppe beauftragt, die mit ihren Vorschlägen verbundenen Einnahmeherausfälle zu beziffern und zu prüfen, wie diese Mindereinnahmen innerhalb des Finanzsektors kompensiert werden könnten, falls sie 500 Millionen Franken übersteigen sollten.

Auf Grund des Berichts der erwähnten Arbeitsgruppe gelangte der Bundesrat zum Schluss, dass sich die neue Revision der Umsatzabgabe auf die folgenden Bereiche konzentrieren sollte:

- a. Revision der Artikel 14 und 17 StG mit dem Ziel, Geschäfte mit bestimmten institutionellen Anlegern (öffentliche Hand, Anlagefonds, Lebensversicherer und Vorsorgeträger) von der Umsatzabgabe zu entlasten;
- b. Revision von Artikel 19 StG mit dem Ziel, eine fiskalische Benachteiligung der inländischen Banken zu vermeiden, wenn sie an einer ausländischen Börse mit inländischen Aktien handeln.

Der Bundesrat hielt ferner dafür, dass diese Änderungen in ein dringliches Bundesgesetz aufgenommen werden sollten und dass die Vorlage im Hinblick auf die Kooperation der Schweizer Börse mit der Londoner Börse virt-x bereits in der Wintersession 2000 von beiden Räten verabschiedet werden sollte. Die Botschaft vom 2. Oktober 2000 für ein Bundesgesetz über neue dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe (BBl 2000 5835) lehnte sich eng an die Empfehlungen der gemischten Arbeitsgruppe an.

2.1.3.2 Lösung des Parlaments

Der Ständerat, der die Vorlage am 29. November 2000 als Erstrat behandelte, anerkannte die Notwendigkeit, Artikel 19 StG in dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Sinn rasch zu ändern. Was die Entlastung der Geschäfte mit institutionellen Anlegern betrifft, gelangte der Ständerat dagegen zu anderen Ergebnissen, denen der Nationalrat im Differenzbereinungsverfahren zustimmte. Das am 15. Dezember 2000 verabschiedete dringliche Bundesgesetz beschränkt die Freistellung von der Umsatzabgabe auf bestimmte ausländische Anleger (ausländische Staaten und Zentralbanken, ausländische Einrichtungen der Sozialversicherung, ausländische Einrichtungen der beruflichen Vorsorge sowie ausländische Lebensversicherer) sowie auf in- und ausländische Anlagefonds. Nicht freigestellt sind dagegen die

inländischen Einrichtungen der beruflichen und der gebundenen Vorsorge (speziell die Pensionskassen), die inländische öffentliche Hand (Bund, Kantone und politische Gemeinden) und die inländischen Einrichtungen der Sozialversicherung (speziell der AHV-Ausgleichsfonds sowie die Ausgleichskassen). Diese Anleger gelten vielmehr ab dem 1. Juli 2001 neu als Effekthändler. Die schon heute zu den Effekthändlern gehörenden inländischen Lebensversicherer sind für ihre Wertpapiertransaktionen weiterhin umsatzabgabepflichtig. Die mit der Lösung des Parlaments verbundenen jährlichen Mindereinnahmen belaufen sich auf rund 220 Millionen Franken pro Jahr.

2.1.4 Einsetzung der Arbeitsgruppe PRETIME

Ein vom 23. April 2001 datiertes und vom Bundesrat entgegengenommenes Postulat der nationalrätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben ersucht den Bundesrat, die Entwicklung der Stempelabgaben permanent zu beobachten und der parlamentarischen Kommission periodisch Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag auf Gesetzesänderungen zu stellen.

Gestützt auf das erwähnte Postulat hat die Direktion der Eidgenössischen Steuerverwaltung im Juni 2001 die gemischte Arbeitsgruppe PRETIME (Prévoir Droits de Timbre) eingesetzt. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe ist es, Daten und Fakten zur Entwicklung des Marktes zu beschaffen, um ernsthafte Tendenzen zur Abwanderung oder Verlagerung von Geschäften und Arbeitsplätzen oder von erheblichem Steuerpotenzial rechtzeitig zu erkennen, notwendige Anpassungsschritte rechtzeitig vorzuschlagen und eine regelmässige Berichterstattung sicherzustellen.

In einem zuhänden der ständerätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben erstellten Bericht gelangte die Arbeitsgruppe PRETIME bereits im November 2001 zum Schluss, dass die von den eidgenössischen Räten am 19. März 1999 und am 15. Dezember 2000 verabschiedeten dringlichen Erlasse in die richtige Richtung zielen, damit die Wertschöpfung und die Arbeitsplatzwirkung der Finanzplatzaktivitäten in der Schweiz bleiben können. Entsprechend teilte die Arbeitsgruppe PRETIME die Auffassung des Bundesrates, wonach die am 19. März 1999 verabschiedeten dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe und der Inhalt des dringlichen Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 ins ordentliche Recht übergeführt werden sollten. Die Arbeitsgruppe formulierte in der Folge Vorschläge zur Redaktion der Artikel 17 und 19 StG. Die von den eidgenössischen Räten bei der Beratung des Steuerpakets 2001 übernommenen Vorschläge der Arbeitsgruppe PRETIME betreffen die Befreiung der ausländischen «Corporates» (d. h. der börsenkotierten ausländischen Gesellschaften) von der Umsatzabgabe sowie die Entlastung der mit ausländischen Banken und mit ausländischen Börsenagenten abgeschlossenen Geschäfte.

Die Arbeitsgruppe PRETIME hat sich Ende Mai 2004 mit der Situation nach der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 befasst. Sie ist ebenfalls der Auffassung, dass die im Rahmen des Steuerpakets 2001 von den Räten gutgeheissene Gesetzesänderung dem Parlament erneut und unverändert vorgelegt werden sollte.

2.1.5 Verlängerung der Geltungsdauer der dringlichen Erlasse vom 19. März 1999 und vom 15. Dezember 2000

Die Geltungsdauer der dringlichen Erlasse vom 19. März 1999 und vom 15. Dezember 2000 war ursprünglich bis Ende 2002 befristet. Da die Beratung des Steuerpakets 2001 relativ lange dauerte, haben die eidgenössischen Räte die Geltungsdauer der beiden dringlichen Erlasse am 21. Juni 2002 auf Vorschlag des Bundesrates bis zum 31. Dezember 2005 verlängert (AS 2002 3645 3646; BBl 2002 3597).

2.2 Zielsetzung der Revision

Ziel der Revision ist nicht die Abschaffung der Umsatzabgabe. Es geht vielmehr darum, die sich abzeichnenden Benachteiligungen der inländischen Akteure gegenüber der ausländischen Konkurrenz zu beseitigen und für alle Beteiligten gleich lange Spiessie zu schaffen. Damit soll vor allem erreicht werden, dass die Wertschöpfung und die Arbeitsplatzwirkung der Finanzplatztätigkeiten in der Schweiz bleiben kann. Die neue Ordnung soll es zudem ermöglichen, ausländische institutionelle Kunden auch von der Schweiz aus zu bedienen.

Der Bundesbeschluss vom 19. März 1999 über dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe gilt bis zur Inkraftsetzung einer ihn ersetzenden Bundesgesetzgebung, längstens aber bis zum 31. Dezember 2005. Auch das Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über neue dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe ist zeitlich bis Ende 2005 befristet.

Der vorliegende Entwurf zur Revision des Stempelgesetzes fusst auf dem Beschluss des Parlaments vom 20. Juni 2003 und bezweckt somit in erster Linie, die am 19. März 1999 verabschiedeten dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe und den Inhalt des dringlichen Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 ins ordentliche Recht überzuführen. Die in Ziffer 2.1.4 erwähnte Arbeitsgruppe PRETIME teilt die Auffassung, dass die im Rahmen des Steuerpakets 2001 gutgeheissene Änderung definitiv im Stempelgesetz verankert werden sollte.

2.3 Vernehmlassungsverfahren

Das Eidgenössische Finanzdepartement führte bereits im August 2000 eine konferenzielle Vernehmlassung durch. Parteien, Spitzenverbände und weitere interessierte Verbände hatten dabei Gelegenheit, sich zu der im Rahmen des Steuerpakets 2001 vorgeschlagenen Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben zu äussern und sprachen sich für die vom Bundesrat anvisierte Überführung der dringlichen Erlasse vom 19. März 1999 und vom 15. Dezember 2000 ins ordentliche Recht aus. Eine Konsultation der Kantone drängte sich nicht auf, weil sie von der Revision des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben nicht betroffen sind.

Die neue Vorlage zur Revision des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben fusst auf der von den eidgenössischen Räten am 20. Juni 2003 befürworteten Gesetzesänderung und entspricht im Wesentlichen der in der Botschaft vom 28. Februar 2001 zum Steuerpaket 2001 vorgeschlagenen Änderung. Da vom Instrument der Vernehmlassung insbesondere dann zurückhaltend Gebrauch gemacht werden soll,

hatten. Bei der Lieferung von inländischen Titeln hätten die inländischen Banken für die Eurex Clearing AG nach der bisherigen Regelung aber die Umsatzabgabe entrichten müssen, was zu einer zusätzlichen Umsatzabgabebelastung geführt hätte. Mit dem dringlichen Bundesbeschluss vom 19. März 1999 wurde die Eurex daher von der Umsatzabgabe ausgenommen.

3.2.1.3 «Remote Members» der SWX

Sowohl das Börsenrecht als auch die neue Technologie haben es ermöglicht, dass sich neben schweizerischen Effekthändlern auch Effekthändler mit Sitz im Ausland an einer schweizerischen Börse anschliessen können. Diese Remote Members waren nach der bisherigen Gesetzgebung auf Grund ihres ausländischen Domizils nicht zur Entrichtung der Umsatzabgabe verpflichtet. Mit dem dringlichen Bundesbeschluss vom 19. März 1999 wurde verhindert, dass die Schweizer Banken vor allem beim Handel mit schweizerischen Aktien gegenüber den ausländischen Börsenmitgliedern benachteiligt sind. Entsprechend wurden auch die Remote Members, soweit sie über die SWX mit inländischen Titeln handeln, zu abgabepflichtigen Effekthändlern erklärt; sie können aber (wie die schweizerischen professionellen Effekthändler) einen von der Umsatzabgabe befreiten Handelsbestand halten.

3.2.1.4 Befreite Anleger

Die Umsätze der Schweizer Banken für institutionelle Anleger sind geringer als im internationalen Durchschnitt. Institutionelle Anleger, die schweizerische «blue chips» über einen inländischen Effekthändler an einer ausländischen Börse erwerben oder veräussern, haben die Umsatzabgabe zu tragen. Lassen sie ihre Aufträge dagegen neu über einen ausländischen Effekthändler abwickeln, so entfällt die Abgabe, sofern sie selber nicht abgabepflichtig sind. Im Sinne des dringlichen Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 und unter Berücksichtigung der von den eidgenössischen Räten am 20. Juni 2003 befürworteten Entlastung von ausländischen «Corporates» sollen daher die folgenden Anleger von der Umsatzabgabe befreit werden:

- inländische Anlagefonds nach Artikel 2 des Anlagefondsgesetzes,
- ausländische Anlagefonds nach Artikel 44 des Anlagefondsgesetzes,
- ausländische Staaten und Zentralbanken,
- ausländische Einrichtungen der Sozialversicherung,
- ausländische Einrichtungen der beruflichen Vorsorge,
- ausländische Lebensversicherer und
- ausländische Gesellschaften, deren Aktien an einer anerkannten Börse kotiert sind, sowie ihre ausländischen konsolidierten Konzerngesellschaften.

3.2.1.5

Änderung des Begriffs der «übrigen» Effekthändler

Als «übrige» Effekthändler gelten seit der Gesetzesrevision 1991 alle inländischen Gesellschaften und Genossenschaften, die in ihrer Bilanz für mehr als 10 Millionen Franken Wertschriften und Beteiligungen ausweisen. Mit dem dringlichen Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 wurde die Umsatzabgabepflicht ausgedehnt auf die inländischen Einrichtungen der beruflichen und der gebundenen Vorsorge, auf die inländische öffentliche Hand (Bund, Kantone und politische Gemeinden) und auf die inländischen Einrichtungen der Sozialversicherung. Bei der Beratung des Steuerpakets 2001 beschlossen die Räte, dass die inländischen Gemeinwesen und ihre Anstalten nur dann noch zu den abgabepflichtigen Effekthändlern gehören sollen, wenn sie in ihrer Rechnung für mehr als 10 Millionen Franken steuerbare Urkunden ausweisen. Des Weiteren sollten die Ausgleichskassen der AHV und der Arbeitslosenversicherung (im Gegensatz zu den Ausgleichsfonds) nicht mehr als Effekthändler gelten. Im Sinne des dringlichen Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 und unter Berücksichtigung der von den eidgenössischen Räten am 20. Juni 2003 gefällten Entscheidung sollen somit ebenfalls als Effekthändler gelten:

- die inländischen Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und der gebundenen Vorsorge, deren Aktiven nach Massgabe der letzten Bilanz zu mehr als 10 Millionen Franken aus steuerbaren Urkunden bestehen;
- der Bund, die Kantone und die politischen Gemeinden samt ihren Anstalten, sofern sie in ihrer Rechnung für mehr als 10 Millionen Franken steuerbare Urkunden ausweisen;
- die inländischen Einrichtungen der Sozialvorsorge (d. h. der Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie der Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung).

3.2.1.6

Handel mit inländischen Aktien an einer ausländischen Börse

Die SWX hat sich entschlossen, mit der neuen Londoner Börse virt-x zu kooperieren, die im zweiten Quartal 2001 in Betrieb genommen worden ist. Dabei brachte die SWX den Handel mit schweizerischen «blue chips» in die virt-x ein. Gemäss dem mit dem dringlichen Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 verabschiedeten Artikel 19 Absatz 3 StG entfällt bei über eine ausländische Börse gehandelten Titeln die Gegenpartei betreffende halbe Abgabe, sofern der abgabepflichtige inländische Effekthändler Mitglied der betreffenden Börse ist. Damit wollte der Gesetzgeber eine steuerliche Benachteiligung der schweizerischen Effekthändler vermeiden. Nach der bisherigen Ordnung hätte eine inländische Bank nämlich eine halbe Umsatzabgabe entrichten müssen, wenn sie schweizerische Titel beispielsweise über die neue Börse virt-x kauft oder verkauft.

Die Formulierung von Artikel 19 Absatz 3 StG wurde vor allem von inländischen Effekthändlern kritisiert, die nicht zu den Mitgliedern der virt-x gehören. Sie beanstandeten konkret, dass sie von der erwähnten Entlastung nicht profitieren können und folglich gegenüber den Mitgliedern der virt-x benachteiligt seien.

Gestützt auf die Empfehlungen der Arbeitsgruppe PRETIME schlug die Verwaltung bei der Beratung des Steuerpakets 2001 vor, die in Artikel 19 Absatz 1 StG geregelte Entlastung der mit ausländischen Banken und mit ausländischen Börsenagenten getätigten Geschäfte auf den Handel mit inländischen Titeln auszudehnen und den damit überflüssigen Absatz 3 ersatzlos zu streichen. Die eidgenössischen Räte haben diesem Vorschlag am 20. Juni 2003 zugestimmt.

3.2.2 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

3.2.2.1 Bereich der Eurobonds

Mit dem dringlichen Bundesbeschluss vom 19. März 1999 wurde in *Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe h* nicht nur die Vermittlung, sondern auch der Kauf oder Verkauf von ausländischen Obligationen von der Umsatzabgabe befreit, soweit er für eine ausländische Vertragspartei erfolgt. Unter ausländischen Obligationen sind solche in sämtlichen Währungen zu verstehen, die Ausländer als Schuldner haben. Diese Änderung soll nun ins ordentliche Recht übergeführt werden.

3.2.2.2 Bereich der Eurex

Nach der bis zum 1. April 1999 geltenden Fassung von Artikel 19 des Gesetzes waren die ausländischen Banken und Börsenagenten für die sie betreffende Umsatzabgabe nur befreit, soweit sie als Partei in Verträgen über ausländische Titel auftraten. Mit dem dringlichen Bundesbeschluss vom 19. März 1999 wurde die entsprechende Befreiung in Artikel 19 Absatz 1 im Falle des Einsatzes von Börsen für standardisierte Derivate als Gegenpartei auch auf inländische Urkunden ausgedehnt. Damit wurde erreicht, dass beim Einsatz der deutschen Eurex Clearing AG (oder allenfalls anderer für die Ausübung von Optionen eingesetzter Clearinghäuser) als Vertragspartei keine zusätzliche Belastung entsteht. Diese Regelung soll unbefristet weitergeführt werden.

3.2.2.3 Bereich der Remote Members der SWX

Zur Regelung der mit den Remote Members zusammenhängenden Probleme wurden im dringlichen Bundesbeschluss vom 19. März 1999 die folgenden Bestimmungen geändert:

- Mit dem neuen *Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe e* wurde bewirkt, dass die an einer schweizerischen Börse angeschlossenen Remote Members gleich wie die übrigen inländischen Effekthändler abgabepflichtig sind, soweit sie mit inländischen Titeln handeln. Damit wurde hinsichtlich der schweizerischen Titel das Risiko für schweizerische Börsenmitglieder beseitigt, dass die Zuweisung eines Remote Member durch das Börsensystem für sie zusätzliche, nicht überwälzbare Umsatzabgaben anfallen lässt. Gleichzeitig wurde auch verhindert, dass Remote Members sich schweizerische Titel auf dem schweizerischen Markt beschaffen können, um sie sodann steuerfrei an ihre Kundschaft weiter zu veräussern.

- Der neue *Artikel 17 Absatz 4* berücksichtigt sodann, dass die Remote Members keine im Inland ansässigen Personen sind, bei denen die Umsatzabgabe kontrolliert werden könnte. Die korrekte Entrichtung der für sie anfallenden Umsatzabgabe wurde dadurch erreicht, dass die schweizerische Börse die betreffenden Abgaben entrichtet und die Remote Members gestützt auf eine Anpassung der Börsenreglemente mit der Abgabe belastet.
- An einer schweizerischen Börse werden nur professionelle Effekthändler als Remote Members zugelassen. Soweit diese bei der Umsatzabgabe den inländischen Effekthändlern gleichgestellt werden, war es daher angebracht, ihnen das Halten eines abgabefreien Handelsbestandes zuzugestehen. In *Artikel 19 Absatz 2* wurde folglich vorgesehen, dass auch die Remote Members die auf sie entfallende (halbe) Abgabe nicht tragen müssen, sofern sie für eigene Rechnung handeln.

Auch diese Vorschriften sollen nunmehr ins ordentliche Recht übergeführt werden.

3.2.2.4 Bereich der befreiten Anleger

Mit dem dringlichen Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 wurde Artikel 17 StG in der Weise geändert, dass Geschäfte mit bestimmten Anlegern von der Umsatzabgabe entlastet werden. Zu diesen Bestimmungen, die nun in das ordentliche Recht übergeführt werden sollen, ist Folgendes zu bemerken:

Die 1991 verabschiedete Befreiung der Anlagefondsanteile von der Emissionsabgabe und die neue Befreiung der Anlagefonds von der Umsatzabgabe macht die Bestimmung überflüssig, wonach die Vorschriften des Gesetzes auch für anlagefondsähnliche Vermögen gelten; *Artikel 4 Absatz 2* kann daher aufgehoben werden.

Inländische Fondsleitungen von Anlagefonds wurden bisher als abgabepflichtige Effekthändler bezeichnet. Ihre Befreiung von der Umsatzabgabe erfordert daher die Streichung von *Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe c*.

Um bestimmte Anleger von der Umsatzabgabe zu entlasten, ist in *Artikel 17 Absatz 2* festzuhalten, dass der Effekthändler für Vertragsparteien, die sich als registrierte Effekthändler oder als befreite Anleger ausweisen, keine Abgabe zu entrichten hat.

Der Kreis der Anleger, die von der Umsatzabgabe entlastet werden sollen, ist in *Artikel 17a* zu umschreiben. Als institutionelle Anleger gelten demnach:

- ausländische Staaten und Zentralbanken,
- inländische Anlagefonds nach Artikel 2 des Anlagefondsgesetzes,
- ausländische Anlagefonds nach Artikel 44 des Anlagefondsgesetzes,
- ausländische, in *Absatz 2* umschriebene Einrichtungen der Sozialversicherung,
- ausländische, in *Absatz 3* umschriebene Einrichtungen der beruflichen Vorsorge,
- ausländische Lebensversicherungen, die einer der Bundesaufsicht vergleichbaren ausländischen Regulierung unterstehen,

- ausländische Gesellschaften, deren Aktien an einer anerkannten Börse kotiert sind, sowie ihre ausländischen konsolidierten Konzerngesellschaften.

3.2.2.5 Bereich des Effektenhändlerbegriffs

Im Sinne des dringlichen Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 sollen in *Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe d* auch die inländischen Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und der gebundenen Vorsorge als Effektenhändler gelten, wenn ihre Aktiven nach Massgabe der letzten Bilanz zu mehr als 10 Millionen Franken aus steuerbaren Urkunden bestehen. Gemäss *Artikel 13 Absatz 4* gelten als inländische Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und der gebundenen Vorsorge:

- die Einrichtungen nach Artikel 48 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) und nach Artikel 331 des Obligationenrechts, der Sicherheitsfonds sowie die Auffangeinrichtung nach den Artikeln 56 und 60 BVG,
- die ebenfalls zur 2. Säule gehörenden Freizügigkeitsstiftungen,
- die in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (BVV 3) genannten Einrichtungen (insbes. die in dieser Verordnung erwähnten Bankstiftungen), sowie
- Anlagestiftungen, die sich der Anlage und der Verwaltung von Vermögen von inländischen Vorsorgeeinrichtungen widmen.

Als Effektenhändler bezeichnet werden in *Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe f* sodann der Bund, die Kantone, die politischen Gemeinden samt ihren Anstalten, sofern sie in ihrer Rechnung für mehr als 10 Millionen Franken steuerbare Urkunden ausweisen, sowie die inländischen Einrichtungen der Sozialversicherung. Als inländische Einrichtungen der Sozialversicherung gelten nach *Artikel 13 Absatz 5* der Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie der Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung.

3.2.2.6 Bereich des Handels mit inländischen Aktien an einer ausländischen Börse

Wenn eine inländische Bank schweizerische Titel beispielsweise über die neue Börse virt-x kauft oder verkauft, so hätte sie nach der bisherigen Ordnung für die ihr zugeteilte ausländische Gegenpartei eine halbe Umsatzabgabe entrichten müssen. Zur Behebung der damit verbundenen Benachteiligung der schweizerischen Effektenhändler sind diese Geschäfte gemäss dem Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über neue dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe durch den neuen Artikel 19 Absatz 3 entlastet worden. Aus den unter Ziffer 3.2.1.6 dargelegten Gründen soll diese Vorschrift nicht ins ordentliche Recht übergeführt werden. Das Problem soll vielmehr in der Weise gelöst werden, dass die in *Artikel 19 Absatz 1* geregelte Entlastung der mit ausländischen Banken und mit ausländischen Börsenagenten getätigten Geschäfte auf den Handel mit inländischen Titeln ausgedehnt wird.

3.2.2.7

Bereich der abgabepflichtigen Kapitalgesellschaften und Genossenschaften

Bei der Verabschiedung des dringlichen Bundesbeschlusses vom 19. März 1999 dehnten die Räte die Umsatzabgabepflicht auf die der Schweizer Börse angeschlossenen ausländischen Banken aus; entsprechend wurde in *Artikel 13 Absatz 1* die Einschränkung gestrichen, wonach die Umsatzabgabepflicht die Beteiligung eines *inländischen* Effektenhändlers voraussetzt. Gleichzeitig präzisierten die Räte in *Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe d*, dass nur *inländische* Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften zu den abgabepflichtigen Effektenhändlern gehören sollen, falls sie in der Bilanz für mehr als 10 Millionen Franken steuerbare Urkunden ausweisen. Diese Änderung soll ebenfalls ins ordentliche Recht übergeführt werden.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle Auswirkungen

4.1.1 Auf den Bund

Die mit dem dringlichen Bundesbeschluss vom 19. März 1999 verbundenen Mindereinnahmen bezifferte der Bundesrat in der Botschaft vom 14. Dezember 1998 mit rund 20 Millionen Franken pro Jahr. Die mit dem Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über neue dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe anfallenden Mindereinnahmen sind mit 220 Millionen Franken zu veranschlagen. Diese Schätzung fusst auf statistischen Erhebungen der Verwaltung und der SWX und entspricht der Ende 2000 vorgenommenen Berechnung.

Die von den eidgenössischen Räten am 20. Juni 2003 beschlossenen weiteren Änderungen werden zusätzliche Mindereinnahmen von rund 70 Millionen pro Jahr zur Folge haben. Die zusätzlichen Ausfälle sind auf die Erhöhung der Freigrenze bei der Emissionsabgabe, auf die Befreiung der ausländischen «Corporates» von der Umsatzabgabe und auf die Ausdehnung von Artikel 19 Absatz 1 auf den Handel mit inländischen Titeln zurückzuführen.

Die Ablehnung des Steuerpakets am 16. Mai 2004 führte dazu, dass die vom Parlament zusätzlich beschlossenen Massnahmen nicht, wie geplant, Anfang 2005, sondern erst Anfang 2006 in Kraft gesetzt werden können. Die daraus entstehenden Mindererträge von 70 Millionen Franken fallen folglich mit einer Verzögerung von einem Jahr an. Bei den gegenwärtigen Eingaben zum Voranschlag 2005 und zum Finanzplan 2006–2008 wurde dieser Tatsache Rechnung getragen.

4.1.2 Auf die Kantone

Für die Kantone, die am Ertrag der Stempelabgaben nicht mehr beteiligt sind, ergeben sich keine Mindereinnahmen.

4.2 Personelle Auswirkungen

4.2.1 Auf den Bund

In personeller Hinsicht erfordert die vorgeschlagene Gesetzesänderung keine Änderungen. Die Massnahmen lassen sich in die bestehenden Abrechnungssysteme eingliedern.

4.2.2 Auf die Kantone

Die Kantone wirken am Vollzug des Stempelgesetzes nicht mit. Für sie haben die vorgeschlagenen Änderungen daher keine personellen Auswirkungen.

4.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Der Bundesrat hält dafür, dass die auf Dringlichkeitsrecht beruhenden Entlastungen, die nun in das ordentliche Recht übergeführt werden sollen, die Konkurrenzfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz stärken. Sowohl der dringliche Bundesbeschluss vom 19. März 1999 als auch das Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über neue dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe bezwecken, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Banken und Finanzgesellschaften zu verbessern. Wie schon bei der Gesetzesrevision vom 4. Oktober 1991 soll ihnen ermöglicht werden, gefährdete Geschäfte auf dem Heimmarkt zu halten und gewisse Transaktionen zurückzugewinnen. Gleichzeitig soll aber auch verhindert werden, dass die schweizerischen Banken sowohl das Vermögensverwaltungsgeschäft als auch die Arbeitsplätze der von ihnen beschäftigten Wertschriftenhändler vermehrt auf ihre ausländischen Niederlassungen auslagern und dass die ausländische Konkurrenz ihre Marktanteile wegen der Umsatzabgabe vergrössern kann. Was die Emissionsabgabe auf Aktien und auf GmbH-Anteilen betrifft, trägt die Erhöhung der Freigrenze zur Förderung der Risikokapitalbeschaffung bei.

5 Legislaturplanung

Im Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 kündigte der Bundesrat an, dass er im Bereich der Umsatzabgabe eine Anschlusslösung vorlegen werde (BBl 2000 2276 ff., 2292). Aus diesem Grunde bildete die Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben bereits Gegenstand des vom Volk am 16. Mai 2004 verworfenen Steuerpakets 2001. Dieses Ergebnis konnte im Zeitpunkt der Verabschiedung des Berichts über die Legislaturplanung 2003–2007 (BBl 2004 1149) nicht vorweggenommen werden, weshalb der Bundesrat keine entsprechende Vorlage angekündigt hat. Die Notwendigkeit einer Reform der Umsatzabgabe ist aber in den eidgenössischen Räten wie auch im Vorfeld der Abstimmung weitgehend unbestritten geblieben. Der Bundesrat hält deshalb dafür, dass die von den eidgenössischen Räten am 20. Juni 2003 gutgeheissene Gesetzesänderung zur Sicherung des Finanzplatzes notwendig ist.

6 Verhältnis zum europäischen Recht

6.1 Europäische Union

Zur Umsatzabgabe bestehen in der Europäischen Union keine Richtlinien. Im Rahmen des Steuerwettbewerbs haben die Staaten der Europäischen Union ihre Umsatzabgabe aber abgebaut. Mit den vorgeschlagenen Änderungen würde sich die Schweiz dieser Tendenz anschliessen.

Im Bereich der Emissionsabgabe beschränken sich die Richtlinien der Europäischen Union darauf, dass der Abgabesatz 1 Prozent nicht überschreiten sollte.

6.2 GATS

Die Durchführung von Wertschriftengeschäften durch Effekthändler kann zu den Tätigkeiten gezählt werden, die unter das Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) der Welthandelsorganisation WTO fallen. Gestützt auf das Inländerprinzip ist es nicht erlaubt, ausländische Anbieter von Finanzdiensten durch höhere Steuern zu diskriminieren. Die vorgeschlagenen Änderungen führen zu keiner Diskriminierung dieser Art. Dies gilt auch für die Erfassung der Remote Members der SWX als Effekthändler; denn damit wird keine Schlechterstellung, sondern nur eine partielle Gleichstellung mit den inländischen Dienstleistungsanbietern geschaffen. Die übrigen Massnahmen schaffen keine Steuerbelastung für ausländische Dienstleistungsanbieter.

7 Verfassungsmässigkeit

Die Kompetenz des Bundes, auf Wertpapieren eine Stempelabgabe zu erheben, ergibt sich aus Artikel 132 Absatz 1 der Bundesverfassung.

