

09.503

**Parlamentarische Initiative
Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze
schaffen (Vorentwürfe 2 und 3: Umsatz- und Versiche-
rungsabgabe)**

**Vorentwürfe und erläuternder Bericht der Kommission für Wirtschaft
und Abgaben des Nationalrates**

vom 8. Januar 2020

Übersicht

Die vorliegenden Vorentwürfe bilden den zweiten Teil der Umsetzung der am 10. Dezember 2009 eingereichten parlamentarischen Initiative «Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze schaffen» (09.503).

Ein separater erster Text (Entwurf 1), der die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital umfasst, wurde vom Nationalrat bereits verabschiedet und ist derzeit im Ständerat sistiert. Die beiden vorliegenden Vorentwürfe konzentrieren sich auf die Abschaffung der Umsatzabgabe und der Versicherungsabgabe. Diese Abschaffung soll in zwei Etappen erfolgen:

- Erste Etappe (Vorentwurf 2): Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländischen Wertschriften (Steuerausfälle von 190 Millionen Franken) und auf ausländischen Obligationen mit einer Restlaufzeit von weniger als einem Jahr (Steuerausfälle von 5 Millionen Franken) sowie die Abschaffung der Abgabe auf Lebensversicherungen (Steuerausfälle von 24 Millionen Franken);
- Zweite Etappe (Vorentwurf 3): Abschaffung der Umsatzabgabe auf den übrigen ausländischen Wertschriften (Steuerausfälle von 1,043 Milliarden Franken) und auf Sach- und Vermögensversicherungen (Steuerausfälle von 743 Millionen Franken).

Gemessen an den Einnahmen der Jahre 2014 bis 2018, dürften sich die Steuerausfälle schätzungsweise auf 219 Millionen Franken für Vorentwurf 2 und auf 1,786 Milliarden Franken für Vorentwurf 3 belaufen. Insgesamt veranschlagt die Eidgenössische Steuerverwaltung die Steuerausfälle, die mit den beiden Reformen einhergehen, auf 2.005 Milliarden Franken pro Jahr.

Der Bundesrat wird über den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Vorentwürfe entscheiden, wobei vorgesehen ist, dass der Vorentwurf 2 vor dem Vorentwurf 3 in Kraft tritt.

Innerhalb der Kommission ist man uneins darüber, ob die Umsatzabgabe und die Abgabe auf Versicherungsprämien abgeschafft werden sollen. Die Kommissionsmehrheit spricht sich für diese Vorentwürfe aus und ist der Ansicht, dass die Stempelsteuer den optimalen Ressourceneinsatz beeinträchtigt. Sie erachtet daher deren Abschaffung für notwendig, um die Attraktivität des Finanzplatzes Schweiz zu wahren und das Wirtschaftswachstum zu fördern. Sie ist des Weiteren der Auffassung, dass die Umsatzabgabe gegen den Verfassungsgrundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verstösst. Ihrer Ansicht nach dürfte sich die Abschaffung dieser Abgaben positiv auf das Wachstum auswirken und so langfristig einen Grossteil der damit verbundenen Steuerausfälle wettmachen.

Die Kommissionsminderheit wiederum ist der Auffassung, dass es angesichts der zahlreichen laufenden oder anstehenden Steuerreformen unverantwortlich ist, auf die Einnahmen aus den Stempelabgaben zu verzichten. Darüber hinaus sieht sie keinerlei Notwendigkeit für die Abschaffung dieser Abgaben. Sie bedauert, dass in den Vorentwürfen keine Kompensationsmassnahmen vorgesehen sind, und befürcht-

tet erhebliche Steuerausfälle und somit negative Folgen für die Bundesfinanzen. Zudem bezweifelt sie, dass die Abschaffung der Stempelabgaben die erhofften Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung hat. Deshalb beantragt sie, nicht auf die Vorentwürfe einzutreten.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Entstehungsgeschichte | 6 |
| 1.1 | Beschluss, der Initiative Folge zu geben | 6 |
| 1.2 | Erarbeitung der Gesetzesentwürfe | 6 |
| 1.2.1 | Umsetzung von Punkt 1 der Initiative | 6 |
| 1.2.2 | Umsetzung der Punkte 2 und 3 der Initiative | 7 |
| 2 | Grundzüge der Vorlage | 8 |
| 2.1 | Das geltende Recht im Bereich der Umsatz- und der Versicherungsabgabe | 8 |
| 2.1.1 | Umsatzabgabe | 9 |
| 2.1.2 | Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen | 15 |
| 2.1.3 | Abgabe auf Personenversicherungen | 16 |
| 2.2 | Die Stempelabgaben des Fürstentum Liechtenstein | 17 |
| 2.3 | Fiskalische Bedeutung der Stempelabgaben | 17 |
| 2.3.1 | Die Einnahmen der Eidgenossenschaft | 17 |
| 2.3.2 | Die Einnahmen des Fürstentums Liechtenstein | 18 |
| 2.4 | Untersuchte Lösungsmöglichkeiten | 18 |
| 2.5 | Allgemeine Präsentation der zwei Vorentwürfe | 19 |
| 2.6 | Gesetzgeberischer Handlungsbedarf | 20 |
| 2.6.1 | Argumente der Kommissionsmehrheit für die Vorentwürfe | 20 |
| 2.6.1.1 | Argumente für die Abschaffung der Umsatzabgabe | 20 |
| 2.6.1.2 | Argumente für die Abschaffung der Abgaben auf Versicherungsprämien | 22 |
| 2.6.2 | Argumente der Kommissionsminderheit gegen die Vorentwürfe | 23 |
| 3 | Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln im Bundesgesetz über die Stempelabgaben | 26 |
| 3.1 | Vorentwurf 2 | 26 |
| 3.2 | Vorentwurf 3 | 27 |
| 4 | Auswirkungen | 29 |
| 4.1 | Auswirkungen auf die Volkswirtschaft | 29 |
| 4.1.1 | Abschaffung der Umsatzabgabe | 29 |
| 4.1.2 | Abschaffung der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen | 30 |
| 4.1.3 | Abschaffung der Abgabe auf Lebensversicherungen | 31 |
| 4.2 | Auswirkungen auf den Bund | 31 |
| 4.2.1 | Finanzielle Auswirkungen | 31 |
| 4.2.2 | Personelle Auswirkungen | 32 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.3 | Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden | 33 |
| 5 | Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht | 33 |
| 5.1 | Umsatzabgabe | 33 |
| 5.2 | Versicherungsabgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen | 33 |
| 5.3 | Versicherungsabgabe auf Lebensversicherungen | 34 |
| 6 | Rechtliche Aspekte | 34 |
| 6.1 | Verfassungsmässigkeit | 34 |
| 6.2 | Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz | 35 |

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Beschluss, der Initiative Folge zu geben

Am 10. Dezember 2009 reichte die FDP-Liberale Fraktion eine parlamentarische Initiative (09.503) ein, mit welcher der Bundesrat beauftragt wurde, die Stempelsteuer schrittweise abzuschaffen. Diese Abschaffung sollte in drei Schritten erfolgen. Konkret sollte das Bundesgesetz vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben (StG)¹ um folgende drei Übergangsbestimmungen ergänzt werden:

1. Die Bestimmungen zur Emissionsabgabe gemäss Artikel 5 und 5a ff. werden auf den 1. Januar 2011 ausser Kraft gesetzt.
2. Die Bestimmungen zur Abgabe auf Versicherungsprämien gemäss Artikel 21ff. werden auf den 1. Januar 2011 ausser Kraft gesetzt.
3. Die Bestimmungen zur Umsatzabgabe gemäss Artikel 13 ff. werden auf den 1. Januar 2016 ausser Kraft gesetzt. Auf diesen Termin wird das ganze Bundesgesetz über die Stempelabgabe ausser Kraft gesetzt.

In der Begründung der Initiative wird die Stempelsteuer als gravierender Wettbewerbsnachteil für den Finanzplatz Schweiz und für die gesamte schweizerische Volkswirtschaft bezeichnet. Deren Abschaffung würde die Attraktivität des Finanzplatzes verbessern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit stärken. Wachstum würde generiert, ins Ausland abgewanderte Geschäfte könnten zurückgeholt und Arbeitsplätze geschaffen und gesichert werden.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) prüfte die Initiative an ihrer Sitzung vom 23. November 2010 vor. Sie beschloss mit 12 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung, der Initiative Folge zu geben. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) stimmte diesem Beschluss am 4. April 2011 mit 5 zu 4 Stimmen bei 3 Enthaltungen zu. Somit wurde die WAK-N gemäss Artikel 111 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes (ParlG)² mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt.

1.2 Erarbeitung der Gesetzesentwürfe

An ihren Sitzungen vom 30. August und 8. November 2011 behandelte die WAK-N die Initiative und beriet über das weitere Vorgehen. Sie beschloss insbesondere mit 12 zu 6 Stimmen, Punkt 1 der Initiative, die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital, von den Punkten 2 und 3, Abschaffung der Versicherungs- und der Umsatzabgabe, loszulösen.

1.2.1 Umsetzung von Punkt 1 der Initiative

Zu Punkt 1 der Initiative (Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital) fand vom 7. Februar bis 10. Mai 2012 die Vernehmlassung eines von der WAK-N ausgearbeiteten Gesetzesentwurfes statt. Nachdem die WAK-N von den Vernehmlass-

¹ SR 641.10

² SR 171.10

sungsergebnissen Kenntnis genommen hatte, nahm sie ihren Entwurf an ihrer Sitzung vom 26. Februar 2013 definitiv an und unterbreitete ihn dem Nationalrat. Am 23. Januar 2013 veröffentlichte der Bundesrat seine Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der WAK-N und beantragte, auf diesen einzutreten und das Geschäft zu sistieren, da er andere Vorlagen für dringlicher erachtete (Unternehmenssteuerreform III und Reform der Ehegattenbesteuerung).³ Am 19. März 2013 hiess der Nationalrat die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 120 zu 54 Stimmen gut.

An ihrer Sitzung vom 7. November 2013 beantragte die WAK-S ihrem Rat gemäss Artikel 87 Absatz 3 ParlG, die Behandlung der Vorlage auszusetzen, bis das Parlament die Beratung der Vorlage zur Unternehmenssteuerreform III (USR III; 15.049) abgeschlossen hat. Der Ständerat folgte diesem Antrag am 4. Dezember 2013. Während sich der Nationalrat am 19. März 2014 gegen die Sistierung aussprach, hielt der Ständerat an seiner Sitzung vom 17. Juni 2014 an seinem ursprünglichen Beschluss fest.

Nachdem das Volk am 17. Februar 2017 die USR III abgelehnt hatte, beschloss die WAK-S an ihrer Sitzung vom 20. März 2017, die Beratung zu sistieren, bis die neue Vorlage zur Reform der Unternehmensbesteuerung (Steuervorlage 17; 18.031) abgesegnet ist. Die WAK-S wird ihre Arbeiten zu diesem Dossier voraussichtlich im ersten Quartal 2020 wiederaufnehmen.⁴

1.2.2 Umsetzung der Punkte 2 und 3 der Initiative

Eine Subkommission wurde beauftragt, sich eingehend mit der Umsetzung der Punkte 2 (Abschaffung der Abgabe auf Versicherungsprämien) und 3 (Abschaffung der Umsatzabgabe) der Initiative auseinanderzusetzen.

Die am 8. November 2011 eingesetzte Subkommission umfasste folgende Mitglieder: Kaufmann (Präsident), de Buman, Marra, Pelli und Rime. Die Subkommission tagte zwischen Oktober 2012 und April 2013 insgesamt dreimal. An ihrer ersten Sitzung führte sie Anhörungen mit Vertretern der Banken- und der Versicherungsbranche durch; auch beschloss sie, bei der Verwaltung zusätzliche Abklärungen in Auftrag zu geben. Zudem diskutierte sie verschiedene Lösungsmöglichkeiten (siehe Ziff. 2.4). Am 16. April 2013 nahm die Subkommission mit 3 zu 2 Stimmen einen Vorentwurf an, den sie der WAK-N an deren Sitzung vom 24. Februar 2014 unterbreitete. Diese beschloss, auf den Vorentwurf der Subkommission einzutreten, sprach sich an der gleichen Sitzung jedoch auch dafür aus, mit der Behandlung dieses Vorentwurfs zuzuwarten, bis die Botschaft des Bundesrates zur USR III vorliegt.

Die Kommission nahm ihre Arbeiten am 19. April 2016 wieder auf und führte eine erste Lesung des Vorentwurfs durch. An ihrer Sitzung vom 20. und 21. Juni 2016

³ BBl 2013 1107

⁴ Der Bundesrat hatte in seiner am 5. Juni 2015 unterbreiteten Botschaft zur USR III ebenfalls die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital vorgesehen. Bei der Beratung der USR III am 17. März 2016 strich der Nationalrat die Abschaffung der Emissionsabgabe aus der Vorlage und schuf dafür einen separaten Entwurf, den er an die Kommission zurückwies mit dem Auftrag, diesen im Rahmen der pa. Iv. 09.503 zu prüfen. Dieser Entwurf ist derzeit in der WAK-N hängig, welche ihre Arbeiten dazu ausgesetzt hat, bis die WAK-S und anschliessend der Ständerat den im Rahmen der pa. Iv. 09.503 erarbeiteten, gleichlautenden Entwurf behandelt haben.

sistierte sie die Beratung erneut, diesmal, um das Ergebnis der Volksabstimmung vom 12. Februar 2017 über die USR III abzuwarten.

Nachdem die USR III in der Volksabstimmung abgelehnt worden war, beschloss die Kommission an ihrer Sitzung vom 15. Mai 2017, die Beratung des Vorentwurfs weiter zu sistieren, bis die neue Vorlage zur Reform der Unternehmensbesteuerung (Steuervorlage 17; 18.031) endgültig – ggf. per Referendum – angenommen ist.

Nach Annahme der Steuervorlage 17 in der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 setzte die WAK-N ihre Arbeiten am 19. August 2019 fort. Sie ersuchte das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), in einem Bericht aufzuzeigen, wie sich die Abschaffung der verschiedenen Stempelabgaben und die anderen laufenden und geplanten Steuerprojekte finanziell auswirken und wo die Prioritäten des Bundesrates liegen.

Am 4. November 2019 nahm die Kommission vom Bericht des EFD Kenntnis. In der anschliessenden Beratung lehnte sie mit 13 zu 10 Stimmen einen Antrag ab, wonach die Arbeiten so lange ausgesetzt werden sollten, bis das Parlament über die Ehe- und Familienbesteuerungsreform (18.034) befunden hat. Ausserdem sprach sie sich mit 16 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung gegen einen Antrag aus, der verlangte, die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs definitiv zu beenden, und bestätigte so ihren Eintretensbeschluss vom Februar 2014.

In der Detailberatung stimmte die Kommission einem Antrag zu, wonach die Umsatz- und die Versicherungsabgabe in zwei Etappen und mit zwei separaten Entwürfen abzuschaffen sind. In der Gesamtabstimmung wurden die beiden Vorentwürfe mit 17 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung bzw. mit 15 zu 7 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen. Darüber hinaus beschloss die Kommission, gestützt auf Artikel 3 des Vernehmlassungsgesetzes⁵, ein Vernehmlassungsverfahren zu eröffnen.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Das geltende Recht im Bereich der Umsatz- und der Versicherungsabgabe

Die Bundesverfassung⁶ (BV) verleiht dem Bund in Artikel 132 Absatz 1 die Kompetenz, auf Wertpapieren, auf Quittungen von Versicherungsprämien und auf anderen Urkunden des Handelsverkehrs eine Stempelsteuer zu erheben. Ausgenommen von dieser Bundeskompetenz sind Urkunden des Grundstück- und Grundpfandverkehrs. Damit bleibt die Erhebung von Handänderungssteuern den Kantonen vorbehalten.

Der Bund erhebt seit 1918 Stempelabgaben. Mit der Verabschiedung des StG wurde das gesamte Stempelsteuerrecht revidiert und die in zahlreichen Erlassen geregelte Materie in einem einzigen Gesetz zusammengefasst. Entgegen dem Namen kennt das Gesetz die Form des Stempels nicht mehr. Die Stempelabgaben bezeichnen vielmehr eine Reihe verschiedenartiger Steuern, deren verbindendes Merkmal ihre Natur als Rechtsverkehrssteuern darstellt. Diese Einteilung beruht auf einer Klassifikation nach dem Steuerobjekt.

⁵ SR 172.061

⁶ SR 101

Nach verschiedenen Teilrevisionen des Gesetzes sind die Stempelabgaben heute auf die folgenden drei Pfeiler beschränkt:

- Emissionsabgabe auf den Beteiligungsrechten an inländischen Kapitalgesellschaften und Genossenschaften sowie den Anteilen an inländischen Anlagefonds;
- Umsatzabgabe auf in- und ausländischen Titeln;
- Abgabe auf den Prämien bestimmter Versicherungen.

Da die Vorlage die Abschaffung der Umsatz- und der Versicherungsabgabe beinhaltet, beschränkt sich die Darstellung des geltenden Rechts auf diese beiden Stempelabgaben, und die Emissionsabgabe wird nicht behandelt.

2.1.1 Umsatzabgabe

Die Umsatzabgabe erfasst den Kauf und Verkauf von Wertschriften. Dabei spielt es keine Rolle, ob ein Geschäft an einer Börse oder ausserhalb einer solchen abgeschlossen wird und ob es terminiert oder sofort zu realisieren ist. Die Börse selbst ist nicht abgabepflichtig, sondern die Effekthändlerin oder der Effekthändler. Als solche gelten nebst den dem Bankengesetz unterstellten Banken auch die professionellen Händlerinnen und Händler, Anlage- und Vermögensverwalterinnen und -verwalter. Unter gewissen Voraussetzungen fallen auch inländische Gesellschaften, Einrichtungen der beruflichen und gebundenen Vorsorge sowie der Bund, die Kantone und die politischen Gemeinden unter die Abgabepflicht. Alle diese Effekthändler innen und -händler sind zur Entrichtung der Umsatzabgabe verpflichtet.

Vor dem Hintergrund der Internationalisierung der Finanzmärkte und der damit verbundenen Gefahr der Abwanderung von Geschäften an ausländische Finanzplätze sind in den letzten Jahren vermehrt Anpassungen verlangt worden. Diese reichten von einer Reduktion der Umsatzabgabe bis hin zu der vollständigen Abschaffung. Das Parlament verabschiedete mehrere Gesetzesänderungen.

Gegenstand der Abgabe (Artikel 13 Absätze 1 und 2 StG)

Gegenstand der Umsatzabgabe ist die entgeltliche Übertragung von Eigentum an gewissen inländischen⁷ und ausländischen Urkunden, vorausgesetzt, eine der Vertragsparteien oder einer der Vermittler ist Effekthändler im Sinne von Artikel 13 Absatz 3 StG.

Steuerbare Urkunden sind:

- a) die von einem Inländer (oder Liechtensteiner) ausgegebenen:
 - i) Obligationen;
 - ii) Aktien, Stammanteile von Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften, Partizipationsscheine, Genussscheine;
 - iii) Anteile an kollektiven Kapitalanlagen gemäss dem Kollektivanlagengesetz vom 23. Juni 2006⁸ (KAG);

⁷ Als inländische Urkunden gelten Titel, deren Schuldnerin oder Schuldner Inländerin oder Inländer sind. Aber auch miteinander verbundene inländische und ausländische Urkunden, die nur als Einheit gehandelt werden können, werden als inländische Urkunden betrachtet.

⁸ SR 951.31

- b) die von einem Ausländer ausgegebenen Urkunden, die in ihrer wirtschaftlichen Funktion den unter a) genannten Titeln gleichstehen (vorbehältlich Ausnahmen in Form befreiter Transaktionen);
- c) Ausweise über Unterbeteiligungen an Urkunden der unter a) und b) bezeichneten Arten.

Abgabebefreiungen

Bei der Umsatzabgabe gibt es sowohl objektive Befreiungsgründe – solche, die in der Natur der Transaktionen liegen – als auch subjektive, in der Person der Händlerinnen und Händler oder Vermittlerinnen und Vermittler begründete Befreiungen. Im Weiteren gibt es ganze Gruppen von Investorinnen und Investoren oder ausländische Gegenparteien, die von der Umsatzabgabe befreit sind.

Befreite Transaktionen (Artikel 14 StG)

Von der Abgabe sind folgende Geschäfte ausgenommen:

- die Ausgabe inländischer Aktien, Stammanteile von Gesellschaften mit beschränkter Haftung und von Genossenschaften, Partizipationsscheine, Genussscheine, Anteile an kollektiven Kapitalanlagen gemäss KAG, Obligationen und Geldmarktpapiere (einschliesslich der Festübernahme durch eine Bank oder Beteiligungsgesellschaft und der Zuteilung bei einer nachfolgenden Emission);⁹
- die Sacheinlage von Urkunden zur Liberierung in- oder ausländischer Aktien, Stammanteile von Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaftsanteile, Partizipationsscheine und Anteile von kollektiven Kapitalanlagen gemäss KAG;
- der Handel mit Bezugsrechten;
- die Rückgabe von Urkunden zur Tilgung;
- die Ausgabe von Obligationen ausländischer Schuldner;
- der Handel mit in- und ausländischen Geldmarktpapieren;
- die Vermittlung oder der Kauf und Verkauf von ausländischen Obligationen, soweit der Käufer oder der Verkäufer eine ausländische Vertragspartei ist;¹⁰
- die mit einer Umstrukturierung, insbesondere einer Fusion, Spaltung oder Umwandlung verbundene Übertragung steuerbarer Urkunden von der übernommenen, spaltenden oder umwandelnden Unternehmung auf die aufnehmende oder umgewandelte Unternehmung;
- der Erwerb oder die Veräusserung von steuerbaren Urkunden im Rahmen von Umstrukturierungen nach den Artikeln 61 Absatz 3 und 64 Absatz 1^{bis} des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990¹¹ über die direkte Bundessteuer sowie bei der Übertragung von Beteiligungen von mindestens 20 Prozent am Grund- oder Stammkapital anderer Gesellschaften auf eine in- oder ausländische Konzerngesellschaft;

⁹ Dadurch wird eine Kumulation von Emissions- und Umsatzabgabe vermieden. Dies trifft beispielsweise bei der Emission von Aktien schweizerischer Gesellschaften zu, die bis zur Zuteilung an den Endzeichner vom Umsatzstempel befreit sind.

¹⁰ 1. Ausländische Kunden sind bei Geschäften mit ausländischen Obligationen generell von der Umsatzabgabe ausgenommen.

2. In Anbetracht aller gesetzlichen Ausnahmefälle unterliegt beim Emissionsgeschäft im Wesentlichen nur noch die Ausgabe von Anteilen an ausländischen kollektiven Kapitalanlagen der Umsatzabgabe.

¹¹ SR **642.11**

- Transaktionen für den Handelsbestand eines gewerbmässigen Effektenhändlers, soweit dieser Titel aus diesem Bestand veräussert oder zur Äufnung dieses Bestandes erworben wird (Befreiung für den auf ihn selbst entfallenden Teil der Abgabe); der professionelle Effektenhändler ist also auf dem Teil befreit, welcher seinen eigenen Handelsbestand betrifft.¹²

Befreite Anleger (Artikel 17a StG)

Um der Gefahr einer Abwanderung von Transaktionen institutioneller Anlegerinnen und Anleger an ausländische Börsen vorzubeugen, ist ein Teil dieser Anlegerinnen und Anleger von der Umsatzabgabe befreit. Zurzeit gilt dies für:

- ausländische Staaten und Zentralbanken;
- in- und ausländische kollektive Kapitalanlagen;
- ausländische Einrichtungen der Sozialversicherung;
- ausländische Einrichtungen der beruflichen Vorsorge;¹³
- ausländische Lebensversicherer, die einer der Bundesaufsicht vergleichbaren ausländischen Regulierung unterstehen;
- ausländische Gesellschaften, deren Aktien an einer anerkannten ausländischen Börse kotiert sind (so genannte Corporates) inklusive deren konsolidierte Konzerngesellschaften.

Die Befreiung gilt nur für den auf diese Anlegerinnen und Anleger entfallenden Teil der Umsatzabgabe; die schweizerischen Anlegerinnen und Anleger bleiben dagegen für ihre Anteile weiterhin abgabepflichtig.

Befreite Vertragsparteien bei Geschäften mit ausländischen Banken und Börsenagenten (Artikel 19 StG)

Um den Finanzplatz Schweiz keinen fiskalischen Nachteilen zu unterwerfen, sind Geschäfte an der Derivatebörse Eurex und der Handel mit Schweizer Titeln an einer ausländischen Börse von der Umsatzabgabe befreit; diese Ausnahmen bestehen gesetzlich mittels Befreiung der ausländischen Vertragspartei.

Ist nämlich beim Abschluss eines Geschäftes mit ausländischen Titeln eine ausländische Bank oder ein ausländischer Börsenagent Vertragspartei, so entfällt die diese Partei betreffende halbe Abgabe. Das Gleiche gilt für in- und ausländische Titel, die von einer als Gegenpartei auftretenden Börse bei Ausübung von standardisierten Derivaten übernommen oder geliefert werden (z.B. Eurex).

Die schweizerischen Händlerinnen und Händler bleiben dagegen für ihre Anteile weiterhin abgabepflichtig.

Zum Zwecke der Steuersicherung zwischengeschaltete Organisationen (Artikel 19a StG)

Wer im Wohnsitzstaat einer natürlichen Person einer staatlichen Bewilligungs- oder Kontrollpflicht untersteht und ausschliesslich die Melde- und Steuerpflichten für

¹² Als Handelsbestand gelten die aus steuerbaren Urkunden zusammengesetzten Titelbestände, die sich aus der Handelstätigkeit der gewerbmässigen Händler ergeben. Nicht dazu gehören Beteiligungen und Bestände mit Anlagecharakter.

¹³ Als ausländische Einrichtungen der beruflichen Vorsorge gelten Einrichtungen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, deren Mittel dauernd und ausschliesslich für die berufliche Vorsorge bestimmt sind. Ausserdem müssen diese Einrichtungen einer der schweizerischen Bundesaufsicht vergleichbaren Aufsicht unterstellt sein.

deren in der Schweiz gehaltene Vermögenswerte erfüllt, ist für die damit verbundenen Geschäfte von der Umsatzabgabe befreit.

Diese am 1. März 2018 in Kraft getretene Regelung¹⁴ bezweckt, Mehrfachbelastungen durch die Umsatzabgabe zu vermeiden und damit Wettbewerbsnachteile des Schweizer Finanzplatzes zu beseitigen. Derzeit betrifft dies nur Geschäftsbeziehungen mit italienischen Kundinnen und Kunden.

Abgabepflicht (Artikel 17 Absatz 1 und Artikel 13 Absatz 3 StG)

Die Abgabepflicht obliegt den am Geschäft beteiligten inländischen Effektenhändlerinnen und Effektenhändlern. Normalerweise ist für jede Vertragspartei die Hälfte der Abgabe (= halbe Abgabe) zu entrichten, es sei denn, die Effektenhändlerin oder der Effektenhändler veräussere Titel aus ihrem oder seinem Handelsbestand oder erwerbe Titel für letzteren. Diesfalls würde eine Steuerbefreiung greifen.

Es werden vier Kategorien von Effektenhändlerinnen und Effektenhändlern unterschieden:

| Kategorie | Unschreibung |
|---|--|
| Banken und bankähnliche Finanzgesellschaften im Sinne des Bankengesetzes vom 8. November 1934 ¹⁵ sowie die Schweizerische Nationalbank | Den Banken gleichgestellt sind die von ausländischen Banken in der Schweiz errichteten Sitze, Zweigniederlassungen und Agenturen sowie die in der Schweiz tätigen Vertreterinnen und Vertreter ausländischer Banken. Ebenfalls unter den Bankenbegriff fallen die Sparkassen und die Privatbankiers (in Form von Einzelfirmen, Kollektiv- oder Kommanditgesellschaften); |
| Gewerbmässig Handelnde und Vermittelnde | Unter diesen Begriff fallen natürliche und juristische Personen, die gewerbmässig den An- und Verkauf von steuerbaren Urkunden betreiben. Es sind dies Handelnde und Vermittelnde, deren Tätigkeit ausschliesslich oder zu einem wesentlichen Teil darin besteht, für Dritte Handel mit steuerbaren Urkunden zu betreiben sowie bzw. als Anlageberaterin oder Vermögensverwalter Kauf und Verkauf von steuerbaren Urkunden zu vermitteln (z. B. Treuhänderinnen, Remisiers, Broker und andere Wertschriftenmakler). Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber vermeiden, dass auch professionelle Vermittlerinnen und die übrigen Effektenhändler (z. B. abgabepflichtige Holding- und Industriegesellschaften) in den Genuss der Befreiung der Handelsbestände kommen; diese Ausnahme soll nämlich nur den eigentlichen Händlerinnen und Händlern zugutekommen. |
| Kapitalgesellschaften mit steuerbaren Urkunden im Wert von über 10 Mio. Fr. In diese Kategorie fallen z.B. die Pensionskassen und grosse Versicherungsunternehmen | Ebenfalls steuerpflichtig sind Aktiengesellschaften, Kommanditaktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Genossenschaften, die zwar die Bedingungen für den gewerbmässigen Handel nicht erfüllen, deren Aktiven aber nach Massgabe der letzten Bilanz zu mehr als 10 Mio. Fr. aus steuerbaren Urkunden (d.h. aus Wertschriften und Beteiligungen) bestehen. In Bezug auf das Erhebungsverfahren schafft Art. 21 Abs. 8 der Verordnung über die Stempelabgaben vom 3. Dezember 1973 ¹⁶ (StV) eine Erleichterung für diese beiden Kategorien von Effektenhändlern: Sie können auf die Eintragung der mit inländischen Banken und mit inländischen professionellen Händlern getätigten Geschäfte im Umsatzregister verzichten, sofern sie sich beim Abschluss dieser Geschäfte nicht als Effektenhändler ausgewiesen haben. Die Abgabe wird somit von der Bank abgeliefert, die in diesem Fall die Gegenpartei als "Kundin" betrachtet. |
| Bund, Kantone und politische Gemeinden samt ihren Anstalten, sofern sie in ihrer Rechnung für mehr als 10 Mio. Fr. steuerbare | Auch gewisse institutionelle Anlegerinnen und Anleger gelten als Effektenhändler und sind somit abgabepflichtig: <ul style="list-style-type: none"> • der Bund, die Kantone und die politischen Gemeinden samt ihren Anstalten, sofern sie in ihrer Rechnung für mehr als 10 Mio. Fr. steuerba- |

¹⁴ AS 2018 705; BBl 2017 1511

¹⁵ SR 951.11

¹⁶ SR 641.101

| | |
|---|--|
| Urkunden ausweisen sowie schweizerische Sozialversicherungen (inländische institutionelle Anlegerinnen und Anleger) | re Urkunden ausweisen; <ul style="list-style-type: none"> • die inländischen Einrichtungen der Sozialversicherung;¹⁷ • die inländischen Einrichtungen der beruflichen und gebundenen Vorsorge.¹⁸ |
|---|--|

Abgabesätze und Berechnungsgrundlage (Artikel 16 StG)

Die Abgabe wird auf dem Entgelt oder, wenn dieses nicht in einer Geldsumme besteht, auf dem Verkehrswert der vereinbarten Gegenleistung berechnet und beträgt:

- 1.5 ‰ für eine inländische Urkunde (bzw. 0.75 ‰ je Vertragspartei);
- 3.0 ‰ für eine ausländische Urkunde (bzw. 1.5 ‰ je Vertragspartei).

Erhebung der Abgabe (Artikel 17 StG)

Die Erhebung der Umsatzabgabe weicht von derjenigen der übrigen Stempelabgaben ab. Folgende Unterscheidungen sind für Erhebung und Betrag der Abgaben von Bedeutung:

- (a) Wer sind die Parteien (inländischer/ausländischer Effektenhändler, registrierte/nicht registrierte Effektenhändlerinnen)?
- (b) Welche Urkunden werden gehandelt (in- oder ausländische Urkunden, Obligationen oder Aktien)?
- (c) Treten die beteiligten Effektenhändlerinnen und Effektenhändler als Vertragsparteien oder blosser Vermittlerinnen und Vermittler auf?
- (d) Erwerben oder veräussern die gewerbmässig Handelnden für bzw. aus ihrem eigenen Handelsbestand?

Falls es sich um ein steuerbares Geschäft handelt, schuldet die Effektenhändlerin oder der Effektenhändler je eine halbe Abgabe:

- wenn sie oder er vermittelt: für jede Vertragspartei, die sich nicht als registrierte Effektenhändlerin oder registrierter Effektenhändler oder von der Abgabe befreite Anlegerin oder befreiter Anleger ausweist;
- wenn sie oder er Vertragspartei ist: für sich selbst und für die Gegenpartei, die sich nicht als registrierte Effektenhändlerin oder registrierter Effektenhändler oder von der Abgabe befreite Anlegerin oder befreiter Anleger ausweist.

Als Vermittlerin oder Vermittler gilt sie oder er in drei Fällen:

- bei Abrechnung mit ihrem oder seinem Auftraggebenden zu den Originalbedingungen des abgeschlossenen Geschäfts;
- bei Nachweis von blosser Gelegenheit zum Geschäftsabschluss;

¹⁷ Als inländische Einrichtungen der Sozialversicherung nach Artikel 13 Absatz 5 StG gelten die Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung und der Arbeitslosenversicherung.

¹⁸ Als inländische Einrichtungen der beruflichen und der gebundenen Vorsorge gelten nach Artikel 13 Absatz 4 StG:

- a. Vorsorgeeinrichtungen, die den obligatorischen Teil der beruflichen Altersvorsorge gemäss BVG versichern; dazu zählen auch die Einrichtungen, die den überobligatorischen Bereich abdecken;
- b. Freizügigkeitsstiftungen der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge;
- c. Bankstiftungen, die im Rahmen der Säule 3a Gelder zur Altersvorsorge entgegennehmen;
- d. Anlagestiftungen, die sich der Anlage und der Verwaltung von Vermögen von Vorsorgeeinrichtungen widmen und unter der Stiftungsaufsicht des Bundes oder der Kantone stehen.

- bei Weiterveräußerung der Urkunden am Tage ihres Erwerbs.

Die beiden nachfolgenden Tabellen liefern eine Übersicht über die verschiedenen Konstellationen bei Eigen- bzw. Vermittlungsgeschäften:

| Eigengeschäfte | | | | |
|-----------------------|--|----------------------|---------------------------|--------------------------------------|
| | | Inländische Urkunden | Ausländische Obligationen | Ausländische Aktien und Fondsanteile |
| a) | in einem Geschäft für eigene Bestände (ohne Handelsbestand) | ½ | ½ | ½ |
| | mit folgenden Gegenparteien: | | | |
| | - inländischer Effektenhändler | 0 | 0 | 0 |
| | - ausländische Bank oder Börsenagent | 0 | 0 | 0 |
| | - inländische kollektive Kapitalanlage | 0 | 0 | 0 |
| | - inländische Kundin | ½ | ½ | ½ |
| | - ausländischer Kunde | ½ | 0 | ½ |
| | - ausländische befreite Anlegerin | 0 | 0 | 0 |
| b) | in einem Geschäft für den eigenen Handelsbestand | 0 | 0 | 0 |
| | mit folgenden Gegenparteien: | | | |
| | - inländischer Effektenhändler | 0 | 0 | 0 |
| | - ausländische Bank oder Börsenagent | 0 | 0 | 0 |
| | - inländische kollektive Kapitalanlagen | 0 | 0 | 0 |
| | - inländischer Kundin | ½ | ½ | ½ |
| | - ausländischer Kunde | ½ | 0 | ½ |
| | - ausländische befreite Anlegerin | 0 | 0 | 0 |

| Vermittlungsgeschäfte | | | | |
|------------------------------|--|----------------------|---------------------------|--------------------------------------|
| | | Inländische Urkunden | Ausländische Obligationen | Ausländische Aktien und Fondsanteile |
| a) | zwischen einer inländischen Effektenhändlerin | 0 | 0 | 0 |
| | mit folgenden Gegenparteien: | | | |
| | - inländischer Effektenhändler | 0 | 0 | 0 |
| | - ausländische Bank oder Börsenagent | 0 | 0 | 0 |
| | - inländische kollektive Kapitalanlage | 0 | 0 | 0 |
| | - inländische Kundin | ½ | ½ | ½ |
| | - ausländischer Kunde | ½ | 0 | ½ |
| | - ausländische befreite Anlegerin | 0 | 0 | 0 |
| b) | zwischen einer ausländischen Bank / Börsenagent | 0 | 0 | 0 |
| | mit folgenden Gegenparteien: | | | |
| | - ausländische Bank oder Börsenagent | 0 | 0 | 0 |
| | - inländische kollektive Kapitalanlage | 0 | 0 | 0 |
| | - inländische Kundin | ½ | ½ | ½ |
| | - ausländischer Kunde | ½ | 0 | ½ |
| | - ausländische befreite Anlegerin | 0 | 0 | 0 |
| c) | zwischen einem inländischen Kunden | ½ | ½ | ½ |
| | mit folgenden Gegenparteien: | | | |
| | - inländische kollektive Kapitalanlage | 0 | 0 | 0 |
| | - inländische Kundin | ½ | ½ | ½ |
| | - ausländischer Kunde | ½ | 0 | ½ |
| | - ausländische befreite Anlegerin | 0 | 0 | 0 |
| d) | zwischen einem ausländischen Kunden | ½ | 0 | ½ |
| | und mit folgenden Gegenparteien: | | | |
| | - ausländischer Kunde | ½ | 0 | ½ |
| | - ausländische befreite Anlegerin | 0 | 0 | 0 |

Bei Übertrag aus dem Handelsbestand auf einen anderen Bestand und umgekehrt ist die halbe Abgabe geschuldet.

2.1.2 Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen

Gegenstand der Abgabe (Artikel 21 StG)

Gegenstand der Abgabe sind die Prämienzahlungen für Versicherungen:

- die zum inländischen Bestand eines der Aufsicht des Bundes unterstellten oder eines inländischen öffentlich-rechtlichen Versicherers gehören;
- die ein inländischer Versicherungsnehmer mit einem nicht der Bundesaufsicht unterstellten ausländischen Versicherer abgeschlossen hat.

Inländischer Bestand

Die Erhebung der Stempelabgabe setzt voraus, dass eine Versicherung im Zeitpunkt der Prämienzahlung zum inländischen Bestand eines der Bundesaufsicht unterstellten Versicherers gehört. Dies ist zunächst immer dann der Fall, wenn die Versicherungsnehmerin im Inland (d.h. in der Schweiz oder im Fürstentum Liechtenstein) Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt bzw. gesetzlichen oder statutarischen Sitz hat (sogenanntes Schweizergeschäft). Des Weiteren gehört eine Versicherung ungeachtet des Wohnsitzes/Aufenthalts bzw. Sitzes der Versicherungsnehmerin, jedoch unter Vorbehalt von Artikel 22 Buchstabe a^{ter} StG, zum inländischen Bestand, wenn der Versicherer die Leistung aus dem Versicherungsvertrag im Inland zu erfüllen hat. Diese Regelung gilt auch bei Fremdversicherungen. Bei den inländischen öffentlich-rechtlichen Versicherern (beispielsweise kantonale Gebäudeversicherungen) gehören alle Versicherungen zum inländischen Bestand, da die Leistungspflicht des Versicherers in der Schweiz zu erfüllen ist.

Ausnahmen (Artikel 22 StG)

Im Sinne einer abschliessenden Aufzählung sind von der Abgabe ausgenommen die Prämienzahlungen für die:

- Transportversicherung für Güter;
- Versicherung für Elementarschäden an Kulturland und Kulturen;
- Arbeitslosenversicherung;
- Hagelversicherung;
- Viehversicherung;
- Rückversicherung;
- Kaskoversicherung für Luftfahrzeuge und Schiffe, die im Wesentlichen im Ausland der gewerbmässigen Beförderung von Personen und Gütern dienen;
- Feuer-, Diebstahl-, Glas-, Wasserschaden-, Kredit-, Maschinen- und Schmuckversicherung, sofern der Abgabepflichtige nachweist, dass sich die versicherte Sache im Ausland befindet.

Abgabesatz (Artikel 24 StG)

Die Abgabe wird auf der Barprämie berechnet und beträgt 5 Prozent.

Abgabepflicht (Artikel 25 StG)

Abgabepflichtig ist der Versicherer. Ist die Versicherung mit einem ausländischen Versicherer abgeschlossen worden, so hat die inländische Versicherungsnehmerin die Abgabe zu entrichten.

2.1.3 Abgabe auf Personenversicherungen

Im Jahre 1973 wurde anlässlich der Totalrevision des StG die Stempelabgabe auf den Prämien für Lebensversicherungen aufgehoben. Die Prämien für Lebensversicherungen waren seither von der Abgabe generell befreit. In der Botschaft zur Reform der Unternehmensbesteuerung 1997 schlug der Bundesrat unter anderem die Wiedereinführung einer Stempelabgabe von 2,5 Prozent auf den Prämien der privaten Lebensversicherung (Bereich freie Vorsorge, Säule 3b) vor. Er begründete diese Massnahme wie folgt: Die Lebensversicherung habe in vielen Fällen ihren ursprünglichen Vorsorgecharakter verloren; insbesondere sei die moderne rückkaufsfähige Lebensversicherung zu einer bevorzugten Form der Kapitalanlage geworden. Der Grund dafür liege eindeutig in der allzu starken steuerlichen Privilegierung gegenüber anderen Anlageformen. Die Erträge aus dem klassischen Banksparen, aus den Wertschriften sowie aus übrigen Kapitalformen unterliegen bekanntlich vollumfänglich der Einkommensteuer. Die Wiedereinführung einer Stempelabgabe auf den Prämienzahlungen solle – auch wenn der Satz von 2,5 Prozent bescheiden sei – dazu beitragen, diese bestehende steuerliche Ungleichbehandlung etwas zu korrigieren. Mit der vom Parlament 1997 beschlossene Änderung von Artikel 22 Buchstabe a StG sind die Einmalprämien für die rückkaufsfähige Lebensversicherung seit dem 1. April 1998 der Stempelabgabe zum Satz von 2,5 Prozent unterstellt.

Gegenstand der Abgabe

Gegenstand der Abgabe sind die Prämienzahlungen für Versicherungen:

- die zum inländischen Bestand eines der Aufsicht des Bundes unterstellten oder eines inländischen öffentlich-rechtlichen Versicherers gehören;
- die eine inländische Versicherungsnehmerin mit einem nicht der Bundesaufsicht unterstellten ausländischen Versicherer abgeschlossen hat.

Ausnahmen (Artikel 22 StG)

Von der Abgabe ausgenommen sind die Prämienzahlungen für die:

- a) nichtrückkaufsfähige Lebensversicherung sowie die rückkaufsfähige Lebensversicherung mit periodischer Prämienzahlung;
- a^{bis}) Lebensversicherung, soweit diese der beruflichen Vorsorge im Sinne des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge¹⁹ dient;
- a^{ter}) Lebensversicherung, welche von einem Versicherungsnehmer mit Wohnsitz im Ausland abgeschlossen wird;
- b) Kranken- und Invaliditätsversicherung;
- c) Unfallversicherung.

¹⁹ SR 831.40

2.2

Die Stempelabgaben des Fürstentum Liechtenstein

Aufgrund des Bundesbeschlusses betreffend die Genehmigung des Vertrages vom 29. März 1923²⁰ zwischen der schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet findet das StG auch im Fürstentum Liechtenstein Anwendung. Gemäss diesem Vertrag führt die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) eine besondere Rechnung und rechnet alljährlich über diese Einnahmen mit der Fürstlichen Regierung ab. Der Anteil der Eidgenossenschaft für die Abgeltung der Verwaltungskosten wurde im Laufe der Jahre mehrmals geändert. Die heute geltende Regelung bestimmt, dass der Eidgenossenschaft 1 Prozent der Einnahmen und zusätzlich ein Pauschalbetrag von 30 000 Franken zustehen.²¹

2.3

Fiskalische Bedeutung der Stempelabgaben

2.3.1

Die Einnahmen der Eidgenossenschaft

Die Einnahmen aus den Stempelabgaben blieben nach der 2001 in Kraft getretenen Reform der Umsatzabgabe bis 2011 ziemlich stabil und fluktuierten in einer Bandbreite zwischen 2,6 und 3,0 Milliarden Franken. 2012 bis 2014 fiel der Fiskalertrag mit gut 2.1 Milliarden Franken schwächer aus. Dies ist zum einen auf die per 1. März 2012 erfolgte Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital und zum anderen auf niedrigere Einnahmen bei der Umsatzabgabe zurückzuführen. Zwischen 2015 und 2018 bewegten sich die Einnahmen dann zwischen 2,0 und 2,4 Milliarden Franken.

| Bruttoerträge der Eidgenossenschaft aus den Stempelabgaben in Millionen Franken, 2007-2018 | | | | | | | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Emissionsabgabe | 405 | 584 | 672 | 779 | 874 | 353 | 182 | 177 | 360 | 209 | 407 | 248 |
| • auf Fremdkapital | 264 | 219 | 341 | 527 | 596 | 151 | 2 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| • auf Eigenkapital | 141 | 365 | 331 | 252 | 279 | 202 | 180 | 175 | 360 | 208 | 407 | 248 |
| Umsatzabgabe | 1940 | 1727 | 1472 | 1417 | 1312 | 1108 | 1262 | 1260 | 1319 | 1106 | 1315 | 1166 |
| • auf inländischen Wertpapieren | 280 | 250 | 228 | 232 | 192 | 162 | 174 | 183 | 195 | 165 | 257 | 167 |
| • auf ausländischen Wertpapieren | 1660 | 1477 | 1244 | 1185 | 1120 | 945 | 1088 | 1077 | 1123 | 941 | 1058 | 999 |
| Versicherungsabgabe | 637 | 660 | 662 | 659 | 671 | 675 | 691 | 707 | 710 | 702 | 713 | 703 |
| • auf Sach- und Vermögensversicherungen | 593 | 613 | 620 | 619 | 639 | 642 | 668 | 674 | 679 | 683 | 689 | 690 |
| • auf Lebensversicherungen | 44 | 46 | 41 | 40 | 31 | 33 | 23 | 33 | 31 | 19 | 24 | 14 |
| Stempelabgaben insgesamt | 2982 | 2971 | 2806 | 2855 | 2857 | 2136 | 2134 | 2144 | 2388 | 2017 | 2434 | 2117 |
| Bussen und Verzugszinsen | 7 | 4 | 6 | 3 | 5 | 5 | 9 | 4 | 5 | 4 | 0 | 0 |
| Delkrede und Verluste | | | -1 | -0 | -1 | -2 | -2 | -1 | -1 | -1 | 0 | 0 |
| Bruttoertrag | 2990 | 2975 | 2810 | 2858 | 2861 | 2139 | 2141 | 2148 | 2392 | 2020 | 2434 | 2117 |

²⁰ SR 0.631.112.514

²¹ SR 0.631.112.514, Artikel 37

2.3.2 Die Einnahmen des Fürstentums Liechtenstein

Die Einnahmen des Fürstentums Liechtenstein entwickelten sich zwischen 2007 und 2018 gemäss den Angaben in der nachfolgenden Tabelle.

| Bruttoerträge des Fürstentums Liechtenstein aus den Stempelabgaben in Millionen Franken, 2007-2018 | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Emissionsabgabe | 4.39 | 5.08 | 3.49 | 3.28 | 2.61 | 3.42 | 1.22 | 1.08 | 1.27 | 1.16 | 1.82 | 1.18 |
| • auf Fremdkapital | 2.86 | 2.52 | 2.31 | 1.91 | 1.10 | 0.46 | 0.01 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| • auf Eigenkapital | 1.53 | 2.56 | 1.17 | 1.37 | 1.51 | 2.97 | 1.20 | 1.08 | 1.27 | 1.16 | 1.82 | 1.18 |
| Umsatzabgabe | 54.49 | 48.77 | 38.86 | 41.79 | 34.96 | 29.31 | 31.22 | 32.20 | 33.40 | 31.51 | 37.28 | 36.75 |
| • auf inländischen Wertpapieren | 5.52 | 4.74 | 3.83 | 6.18 | 3.68 | 3.14 | 3.94 | 3.34 | 3.52 | 3.26 | 3.98 | 3.93 |
| • auf ausländischen Wertpapieren | 48.97 | 44.04 | 35.03 | 35.61 | 31.28 | 26.17 | 27.28 | 28.86 | 29.88 | 28.24 | 33.30 | 32.82 |
| Versicherungsabgabe | 8.47 | 11.22 | 9.01 | 10.96 | 12.00 | 7.07 | 8.39 | 8.30 | 7.96 | 7.93 | 7.24 | 7.10 |
| Stempelabgaben insgesamt | 67.35 | 65.07 | 51.35 | 56.03 | 49.57 | 39.80 | 40.82 | 41.58 | 42.63 | 40.60 | 46.34 | 45.02 |
| Bussen und Verzugszinsen | 0.05 | 0.14 | 0.06 | 0.09 | 0.28 | 0.03 | 0.13 | 0.04 | 0.27 | 0.23 | 0.24 | 0.00 |
| Bruttoertrag | 67.41 | 65.22 | 51.41 | 56.13 | 49.86 | 39.83 | 40.95 | 41.62 | 42.90 | 40.83 | 46.58 | 45.02 |

2.4 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten

Die Subkommission der WAK-N hat verschiedene Ansätze zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative diskutiert. Ausgangspunkt bildeten dabei die Ausführungen in der Studie der ESTV «Schrittweise Abschaffung der Stempelabgaben» in der angepassten Version vom 25. September 2012.²² Die Studie zeigt auf, wie die Stempelabgaben in mehreren Etappen abgeschafft bzw. reformiert werden könnten. Konkret enthält die Studie mit dem graduellen und dem radikalen Ansatz zwei Vorschläge für die zeitliche Staffelung der einzelnen Abschaffungsschritte und die Gegenfinanzierung durch einnahmenseitige Massnahmen. Die Subkommission hat sich dabei am graduellen Ansatz orientiert, ist davon aber in verschiedener Hinsicht abgewichen. Im Einzelnen hat die Subkommission die folgenden Punkte diskutiert:

- *Gegenfinanzierung:* Die Subkommission hat diskutiert, ob sie Massnahmen zur Gegenfinanzierung der reformbedingten Mindereinnahmen vorschlagen soll. Die Mehrheit der Subkommission hat entschieden, auf dieses Element zu verzichten.
- *Mehrwertsteuer-unterstellung:* In der Studie der ESTV wird vorgeschlagen, mit der Abschaffung der Umsatzabgabe sämtliche Kommissionen für Finanzdienstleistungen der Mehrwertsteuer (MWST) zu unterstellen. Die Subkommission hat dies diskutiert, eine Mehrheit möchte jedoch, dass diese Frage nicht vorliegend, sondern allenfalls im Rahmen einer Revision des Mehrwertsteuergesetzes thematisiert wird.
- *Vollständige versus teilweise Abschaffung der Stempelabgaben:* Die Studie der ESTV empfiehlt, auf die Abschaffung der Abgabe auf Lebensversicherungen

²² Die Studie kann bei der ESTV unter www.estv.admin.ch > Steuerpolitik Steuerstatistik Steuerinformationen > Steuerpolitik > Fachinformationen >> Berichte > 2011 heruntergeladen werden.

zu verzichten, solange die Unterbesteuerung der rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen im Rahmen der Einkommensteuer bestehen bleibt. Ausserdem soll auch an der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen festgehalten werden, soweit diese in der Konsumsphäre greift, da die Abgabe als Ersatz für die fehlende Besteuerung dieser Leistungen im Rahmen der Mehrwertsteuer diene. Die Subkommission hat sich demgegenüber mehrheitlich für die vollständige Abschaffung der Stempelabgaben ausgesprochen.

- *Etappierung bei der Umsatzabgabe:* Bei der Etappierung der Abschaffungsschritte der Umsatzabgabe sind verschiedene Varianten möglich. Als Alternative zum in der Studie der ESTV vorgeschlagenen Weg der etappierten Steuerbefreiung einzelner Segmente wäre auch eine stufenweise Reduktion der Steuersätze denkbar. Die Mehrheit der Subkommission hat jedoch nicht zuletzt wegen der niedrigeren Vollzugskosten entschieden, dem Weg zu folgen, den die Studie der ESTV vorschlägt.

Die Kommissionsmehrheit hat sich den Erwägungen ihrer Subkommission stillschweigend angeschlossen.

2.5 Allgemeine Präsentation der zwei Vorentwürfe

Die vorliegenden Vorentwürfe sehen vor, die Umsatz- und die Versicherungsabgabe in zwei Etappen vollständig abzuschaffen.

Erste Etappe (Vorentwurf 2): Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländischen Wertschriften (Steuerausfälle von 190 Millionen Franken) und auf ausländischen Obligationen mit einer Restlaufzeit von weniger als einem Jahr (Steuerausfälle von 5 Millionen Franken) sowie die Abschaffung der Abgabe auf Lebensversicherungen (Steuerausfälle von 24 Millionen Franken). Die Gesamtkosten der ersten Etappe werden auf 219 Millionen Franken geschätzt.

Zweite Etappe (Vorentwurf 3): Abschaffung der Umsatzabgabe auf den übrigen ausländischen Wertschriften (Steuerausfälle von 1043 Millionen Franken) und auf Sach- und Vermögensversicherungen (Steuerausfälle von 743 Millionen Franken). Die Gesamtkosten der zweiten Etappe belaufen sich auf 1786 Millionen Franken (siehe Tabelle unter 4.2.1).

Der Bundesrat wird über den Zeitpunkt des Inkrafttretens der verschiedenen Etappen entscheiden, wobei der Vorentwurf 2 vor dem Vorentwurf 3 in Kraft treten muss.

Die Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass es dieses zweistufige Vorgehen ermöglicht, in einem ersten Schritt jenen Teil der Stempelabgaben aufzuheben, dessen Abschaffung für den Schweizer Kapitalmarkt am dringendsten ist (siehe Kap. 2.1.6.1 und 2.1.6.2) und zudem nur begrenzte finanzielle Folgen hat.

Die von der Kommissionmehrheit befürwortete Vorlage sieht keine Massnahmen vor, um die Mindereinnahmen zu kompensieren, zu welchen die einzelnen Abschaffungsschritte führen. Die Mehrheit ist überzeugt, dass der durch die Abschaffung der Abgaben ausgelöste Wachstumseffekt langfristig einen grossen Teil dieser Steuerausfälle wettmacht. Gemäss einer Studie der BAK economic intelligence (siehe hierzu Kap. 4.1.1 und 4.2.1) sollte allein die Abschaffung der Umsatzabgabe innert zehn Jahren einen Anstieg des BIP von 0,4 Prozent zur Folge haben. Dies würde für den Bund zu Mehreinnahmen aus der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer führen, auch wenn dazu keine exakten Zahlen genannt werden können.

Die Minderheit teilt diese optimistische Prognose der Mehrheit hinsichtlich der dynamischen Entwicklung der Einnahmen nicht und will den Bundesrat beauftragen, vor der Inkraftsetzung der beiden Vorlagen die finanzielle Kompensation der Abschaffung dieser Stempelsteuern sicherzustellen.

2.6 Gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Innerhalb der Kommission ist man uneins darüber, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

2.6.1 Argumente der Kommissionsmehrheit für die Vorentwürfe

2.6.1.1 Argumente für die Abschaffung der Umsatzabgabe

Die Mehrheit weist erstens darauf hin, dass die Umsatzabgabe gegen das Leistungsfähigkeitsprinzip verstösst. Steuersystematisch ist die Umsatzabgabe eine Rechtsverkehrsteuer, die an der Übertragung von Eigentum anknüpft. Wirtschaftlich betrachtet stellt die Umsatzabgabe eine Kapitalverkehrs- oder Transaktionssteuer dar. Transaktionssteuern knüpfen an Vorgänge an, die als solche keine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit indizieren. Die Umsatzabgabe belastet Personen, die eine Vermögensumschichtung vornehmen, und lässt Personen unbesteuert, die keine Umschichtung vornehmen. Dies widerspricht dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Namentlich ist die Aussage unhaltbar, dass diejenigen Sparenden, die ihre Anlagen beibehalten, weniger leistungsfähig seien als diejenigen, die ihre Anlagen aus irgendwelchen Gründen umschichten. Im Unterschied etwa zu einer Abschöpfung von Nettowertzuflüssen, die eine Bereicherung der steuerpflichtigen Person beinhalten, durch die Einkommen- oder durch die Gewinnsteuer, bleibt bei der Umsatzabgabe die Leistungsfähigkeit der Betroffenen unbeachtlich. Die Abgabe ist unabhängig davon geschuldet, ob aus dem besteuerten Verkehrsvorgang ein Gewinn oder ein Verlust resultiert.

Zweitens führt die Umsatzabgabe zu Verzerrungen der Ressourcenallokation und beeinträchtigt somit die Effizienz und den wirtschaftlichen Wohlstand der Schweiz. Diese Verzerrungen kommen auf der Angebotsseite, auf der Nachfrageseite oder auf der Vermittlungsebene zum Tragen.

Was die Verzerrungen auf der Angebotsseite betrifft (Emittenten der umsatzabgabepflichtigen Wertpapiere), erhöht die Umsatzabgabe die Finanzierungskosten der emittierenden Unternehmen, weil die Anleger die abgabepflichtigen Wertpapiere nur halten, wenn sie dafür mit einer höheren erwarteten Vorsteuerrendite kompensiert werden. Die Verteuerung der Finanzierungskosten der emittierenden Unternehmen ist sowohl unter dem Standortziel (Standortentscheid aufgrund der durchschnittlichen effektiven Steuerbelastung) als auch unter dem Effizienzziel (ausserfinanzierte Investition einer sich bereits vor Ort befindlichen Unternehmung) relevant. Die Umsatzabgabe verzerrt überdies die Wahl der Finanzierungswege für eine Investition, da die Abgabe die Finanzierung mittels Eigenkapital oder Obligationen, nicht aber mittels Bankkredite oder Geldmarktpapieren verteuert. Diese Verzerrung verletzt die Entscheidungsneutralität und damit das Effizienzziel.

Was die Verzerrungen auf der Nachfrageseite betrifft (Anleger, welche umsatzabgabepflichtige Wertpapiere nachfragen), erhöht die Umsatzabgabe die Steuerbelastung

auf dem Ertrag des Sparens und verzerrt auf diesem Weg den Entscheid der Haushalte zwischen Sparen und Konsumieren. Die Umsatzabgabe verzerrt auch die Wahl zwischen den Anlageinstrumenten, welche der Abgabe unterstehen bzw. ihr nicht unterliegen. Die Umsatzabgabe erzeugt zudem einen Einschliessungseffekt (Lock-in-Effekt), so dass die Anleger ihr Portfolio weniger stark umschichten, als sie dies ohne die Abgabe tun würden. Alle diese Verzerrungen wirken sich negativ auf das Effizienzziel aus.

Was die Verzerrungen auf der Vermittlungsebene betrifft (Finanzintermediation im Inland), verursacht die Umsatzabgabe der inländischen Finanzintermediation einen Standortnachteil und beeinträchtigt das Standortziel, soweit Emittenten oder Anleger aufgrund der Umsatzabgabe inländische Finanzintermediationsdienstleistungen durch in ausländischen Finanzzentren erbrachte Dienstleistungen ersetzen.

Im oberen Teil der nachfolgenden Abbildung sind die drei Ansatzpunkte der Verzerrungen der Umsatzabgabe zusammengefasst. In der Vierfeldertafel im unteren Teil der Abbildung sind die einzelnen Verzerrungen dann den vier Konstellationen zugeordnet, welche sich ergeben – je nachdem, ob in- oder ausländische Anleger in- oder ausländische Wertpapiere halten.

| | | |
|---|---|---|
| <p>1 An Inlandbörse kotierte Unternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung der Finanzierungskosten • Verzerrung zwischen alternativen Finanzierungswegen | <p>2 Finanzintermediation im Inland</p> <ul style="list-style-type: none"> • Standortnachteil infolge erhöhter Transaktionskosten bei der Vermögensumschichtung | <p>3 Inländische Anleger</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verzerrung der Spar-Konsum-Entscheidung • Verzerrung zwischen alternativen Anlageinstrumenten • Einschliessungseffekt |
|---|---|---|

| | Inländische Wertpapiere | Ausländische Wertpapiere |
|----------------------|-------------------------|--------------------------|
| Inländische Anleger | 1, 2, 3 | 2, 3 |
| Ausländische Anleger | 1, 2 | 2 |

Schädlichkeit aus nationaler Perspektive: $1 > 3 > 2$

Die Verzerrungen, welche bei der Finanzintermediation im Inland ansetzen (2), treten in allen vier Konstellationen auf. Demgegenüber betreffen die Verzerrungen, die bei den Emittenten der umsatzabgabepflichtigen Wertpapiere zum Tragen kommen (1), nur die inländischen Wertpapiere, unabhängig davon, ob diese von in- oder ausländischen Anlegern gehalten werden. Die Verzerrungen, welche bei den Anlegern wirksam werden (3), vermindern die inländische Wohlfahrt nur, wenn sie auch die inländischen Anleger betreffen – unabhängig davon, ob diese in- oder ausländische Wertpapiere nachfragen.

Aus volkswirtschaftlicher Perspektive sind die Verzerrungen (1) gewichtiger als die Verzerrungen (3), da sie unmittelbar auf Unternehmensebene ansetzen und daher den heimischen Produktionsstandort sowohl über die verminderte Kapitalakkumulation als auch über die niedrigere Arbeitsproduktivität, welche niedrigere Löhne nach sich zieht, schädigt. Demgegenüber sind die Verzerrungen (3) weniger schädlich für die Schweizer Wirtschaft, da sie nur die Vermögensakkumulation der Haushalte beeinträchtigen, was sich nur teilweise auf die inländische Produktionsphäre niederschlägt. Am wenigsten schädlich dürfte sich die Umsatzabgabe beim Ansatzpunkt Finanzintermediation (2) auswirken. Hierfür spricht vor allem das Argument, dass ein substanzieller Teil des Steueraufkommens durch ausländische Kunden inländischer Banken generiert wird.

Aus den Überlegungen in der obigen Tabelle geht hervor, dass in erster Linie die Schweizer Wertpapiere von der Umsatzabgabe befreit werden sollten, da deren Besteuerung zu Verzerrungen führt, die sich am schädlichsten auf die Schweizer Wirtschaft auswirken. Die Kommissionsmehrheit möchte deshalb, die Umsatzabgabe auf diesen Wertpapieren in der ersten Etappe abschaffen.

Die Kommissionsmehrheit will in dieser ersten Etappe jedoch auch die ausländischen Obligationen mit einer Restlaufzeit von weniger als einem Jahr von der Umsatzabgabe befreien, da der Handel mit diesen Wertpapieren nicht mehr am Finanzplatz Schweiz erfolgt und eine Rückführung dieses Handels in die Schweiz dringend anzustreben ist.

2.6.1.2 Argumente für die Abschaffung der Abgaben auf Versicherungsprämien

Die Abgabe auf Lebensversicherungen bringt, basierend auf dem Durchschnitt der letzten fünf Jahre (2014–2018) ein jährliches Steueraufkommen von 24 Millionen Franken. Die Vollzugskosten der Abgabe, namentlich die Entrichtungskosten seitens der steuerpflichtigen Versicherungsunternehmen, stehen demnach in einem ungünstigen Verhältnis zum Steueraufkommen. Von daher sollte diese Abgabe in den Augen der Kommissionsmehrheit ebenfalls in der ersten Etappe abgeschafft werden.

Die schweizerische Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen hat zwei unvorteilhafte Eigenschaften, welche ihre Abschaffung rechtfertigen:

- *Internationale Doppelbelastung:* Die erste dieser Eigenschaften kommt in internationalen Versicherungsverhältnissen im Bereich der Vermögensversicherungen (z.B. Haftpflichtversicherung) zum Tragen: In der EU steht das Besteuerungsrecht für die IPT (Insurance Premium Tax) im internationalen Verhältnis demjenigen Staat zu, in welchem die betreffenden Risiken gelegen sind (Risiko-belegenheitsprinzip). Die schweizerische Stempelabgabe knüpft hingegen die Steuerpflicht an die Zugehörigkeit der Versicherung zum inländischen Bestand (Art. 21 Bst. a StG) oder an den Umstand, dass der Versicherungsnehmer Inländer ist (Art. 21 Bst. b StG) – unabhängig davon, in welchem Land das versicherte Risiko liegt. Infolgedessen kann eine Doppelbesteuerung entstehen, wenn ein Schweizer Versicherer Versicherungsschutz für ein im Ausland gelegenes Risiko trägt, das im jeweiligen Staat nochmals besteuert wird. Dadurch wird das Geschäft für konzernweite Versicherungslösungen zulasten der inländischen Versicherungsanbieter ins Ausland verdrängt.

- *Taxe occulte*: Die Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen unterscheidet nicht, ob die Steuer auf der letzten Stufe der Wertschöpfungskette beim Endkonsumenten greift oder aber auf einer früheren Wertschöpfungsstufe ein Unternehmen belastet und auf diesem Wege eine unerwünschte Taxe occulte erzeugt.

2.6.2 Argumente der Kommissionsminderheit gegen die Vorentwürfe

Die Kommissionsminderheit (Bendahan, Badran Jacqueline, Birrer-Heimo, Jans, Pardini, Rytz Regula) beantragt, auf die beiden Vorentwürfe nicht einzutreten.

Sie weist zunächst darauf hin, dass der Finanzplatz Schweiz schon seit Jahren seine Attraktivität unter Beweis stellt, hat doch der Umsatz der Zürcher Börse um 25 bis 30 Prozent zugenommen. In den Augen der Minderheit entsprechen die Vorentwürfe der Mehrheit keinem tatsächlichen Bedürfnis. Kein einziges überzeugendes wirtschaftliches Argument spreche für die Abschaffung der Umsatzabgabe und der Versicherungsabgabe.

Des Weiteren hebt die Minderheit hervor, dass die Abschaffung dieser beiden Abgaben mittelfristig zu Mindereinnahmen von zwei Milliarden Franken pro Jahr führen würde und dass die Vorentwürfe der Mehrheit keine finanzielle Kompensation vorsehen. Sie hält es aus finanzpolitischer Sicht für unverantwortlich, auf diese Mittel zu verzichten – dies umso mehr, als weitere als prioritär angesehene Steuerreformen, die derzeit vom Parlament vorbereitet werden oder bereits verabschiedet worden sind, ebenfalls grosse finanzielle Einbussen nach sich ziehen werden. In der folgenden Tabelle sind die wichtigsten Vorlagen aufgeführt, aufgrund deren in den Augen der Minderheit auf die Einnahmen aus den Stempelabgaben nicht verzichtet werden kann.

| Vorlagen | Geschätzte Mindereinnahmen für den Bund (in Mio.) | Stand |
|--|---|---|
| Vorlagen, die Gegenstand eines Inkrafttretensbeschlusses sind | | |
| 18.031 BG Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) | 1400 | Inkraftgetreten am 1. Januar 2020 |
| Vorlage in der Referendumsphase | | |
| 18.050 BG Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten | 280 | Parlamentsbeschluss, Referendumsfrist läuft. Die SP hat das Referendum ergriffen. |

| Vorlage in der parlamentarischen Phase | | |
|---|--|---|
| 16.077 BG Revision des Aktienrechts | Nicht quantifizierbare Mindereinnahmen bei der Emissionsabgabe | Differenzbereinigung, Inkrafttreten frühestens 2021 |
| Vorlage mit verabschiedeter Botschaft | | |
| 19.076 Aufhebung der Industriezölle | 562,5 ²³ | Inkrafttreten voraussichtlich 2022 |
| Vorlage in der Vorbereitungsphase | | |
| 17.3171 Erhöhung der Pauschalabzüge bei der direkten Bundessteuer | Eckwerte noch nicht festgelegt: 290 bis 380 | Vernehmlassungsvorlage in Vorbereitung Inkrafttreten offen |

Zu den genannten Reformen kommt noch die anstehende Reform der Verrechnungssteuer (Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip) hinzu. Diese ist nach Ansicht der Minderheit für den Schweizer Finanzplatz viel sinnvoller als die Abschaffung der Stempelabgaben und wird ebenfalls beträchtliche finanzielle Auswirkungen haben. Eine anderes wichtiges Reformvorhaben betrifft die Abschaffung der steuerlichen Heiratsstrafe. Die Vorlage 18.034 des Bundesrats geht mit einem geschätzten Steuerausfall von 1,15 Milliarden Franken für den Bund einher. Sie wurde zwar im Dezember 2019 vom Parlament an den Bundesrat zurückgewiesen mit dem Auftrag, alternative Modelle – unter anderem das Modell der Individualbesteuerung – vorzulegen. Unabhängig davon, für welche Lösung sich das Parlament schliesslich entschieden wird, werden gewichtige Steuerausfälle für den Bund damit verbunden sein.

Ausserdem sind noch mehrere andere Vorlagen in der Vorbereitungsphase. Es ist jedoch noch nicht möglich, die Höhe der Mindereinnahmen bei der Umsetzung dieser präzise einzuschätzen. Es handelt sich dabei um die überwiesene Motion zur Besteuerung von Leibrenten und Leibrentenversicherungen (12.3814), den Entwurf zur Tonnagebesteuerung (15.049; Entwurf 3), zwei überwiesene Motionen im Bereich der Mehrwertsteuer (16.3431 und 18.3540), die überwiesene Motion zur wettbewerbsfähigen steuerlichen Behandlung von Start-ups (17.3261).

Schliesslich will die OECD die internationalen Vorschriften zur Besteuerung von multinationalen Konzernen – namentlich im Zusammenhang mit den Herausforderungen der digitalen Wirtschaft – anpassen. Die von der OECD geplanten Steuerreformen könnten schwerwiegende Konsequenzen für die Schweiz haben: Gemäss ersten Schätzungen des EFD könnten sich die Steuerausfälle auf eine halbe Milliarde bis zu fünf Milliarden Franken belaufen, auch wenn derzeit noch keine genauen Zahlen vorliegen, da noch mehrere Parameter definiert werden müssen.

²³ Gemäss der Botschaft des Bundesrates zu diesem Geschäft umfassten im Jahr 2018 die Zolleinnahmen 541 Millionen, zu welchen 21 Millionen aus der MWST und 0,5 Millionen für die Automobilsteuer hinzukommen.

Zählt man zu diesen Reformen noch die Mindereinnahmen von rund zwei Milliarden Franken pro Jahr infolge der Abschaffung der Umsatz- und der Versicherungsabgabe hinzu, so wird der finanzpolitische Handlungsspielraum des Bundes drastisch verringert. Aufgrund der Schuldenbremse sind Sparprogramme zu befürchten. Die Bürgerinnen und Bürger müssten die steuerliche Entlastung von Finanztransaktionen bezahlen. In den Augen der Minderheit stellt das Argument der Mehrheit, die Abschaffung der Stempelabgaben werde zu mehr Wachstum führen und somit mittelfristig einen Grossteil der Steuerausfälle kompensieren, eine Annahme dar, die sich objektiv nicht beweisen lässt – dies umso mehr, als sich angesichts der Handelsspannungen zwischen den USA und China eine Verlangsamung des Weltwirtschaftswachstums abzeichnet.

Die Minderheit ist der Ansicht, dass die Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen beibehalten werden muss, da diese eine Kompensation dafür darstellt, dass diese Leistungen nicht im Rahmen der Mehrwertsteuer besteuert werden. Aus dem gleichen Grund dürfe auch die Abgabe auf Lebensversicherungen nicht abgeschafft werden, solange diese Art der Anlage bei der Einkommensbesteuerung gegenüber anderen Arten von Anlagen bevorzugt behandelt wird.

Die Minderheit betont darüber hinaus, dass in den letzten Jahren die Vergütung der Arbeit zugunsten der Vergütung des Kapitals zurückgegangen ist. Je kleiner der Anteil der Vergütung der Arbeit am Einkommen des Landes wird, desto grösser werden die Ungleichheiten. Die Minderheit ist in diesem Zusammenhang der Auffassung, dass die Abschaffung der Stempelabgaben dieses Phänomen der zunehmenden Ungleichheiten verstärken und gleichzeitig die Vielfalt des Schweizer Steuersystems verringern würde. Damit fielen eine Säule dieses Systems weg, wodurch seine anderen Säulen stärker belastet würden und das System in Ungleichgewicht geriete.

Zu guter Letzt werfen diese Vorlagen zur Abschaffung der Stempelabgaben in den Augen der Minderheit auch die Frage nach der künftigen Weiterentwicklung der Schweiz auf. Wie eine Studie von Avenir Suisse²⁴ zeigt, war der Wirtschaftsstandort Schweiz bereits vor der Verabschiedung der STAF sehr attraktiv und hat diese Attraktivität zahlreiche Unternehmen veranlasst, sich in der Schweiz niederzulassen. Laut derselben Studie hat dieser Zuzug von Ressourcen jedoch auch negative Begleiterscheinungen wie Landschaftszersiedelung, Verkehrsüberlastung und steigende Wohnungsmieten. Folglich muss man sich nach Meinung der Minderheit die Frage stellen, welche Art von Wachstum gewünscht ist. Anstatt zu versuchen, noch mehr multinationale Konzerne in die Schweiz zu locken, sollten die Anstrengungen auf Herausforderungen wie den Klimawandel, die Altersvorsorge oder das Gesundheitssystem konzentriert werden.

24 Daniel Müller-Jentsch, «Magnet Schweiz: Die Schweiz im internationalen Standortwettbewerb», Avenir Suisse, Zürich, 2011, 24 Seiten.

Die beiden Vorentwürfe werden als Vorentwurf 2 und Vorentwurf 3 bezeichnet. Vorentwurf 1 ist der Vorentwurf zur Umsetzung des ersten Punktes der parlamentarischen Initiative 09.503, welcher die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital betrifft (siehe Kap. 1.2.1).

3.1 Vorentwurf 2

I

Vorentwurf 2 sieht vor,

- die Umsatzabgabe auf inländischen Wertschriften,
- die Umsatzabgabe auf ausländischen Obligationen mit Restlaufzeit von unter einem Jahr
- und die Versicherungsabgabe auf Lebensversicherungen aufzuheben.

Art. 1 Abs. 1 Bst. b Einleitungssatz

Die Neuformulierung von *Buchstabe b* schränkt den Gegenstand des Gesetzes im Bereich der Umsatzabgabe ein. Der Bund erhebt nur noch die bisherige Umsatzabgabe auf ausländischen Wertpapieren. Die Umsatzabgabe auf inländischen Wertpapieren wird somit aufgehoben.

Art. 13 Abs. 2 Bst. a-c

Die in Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b vorgenommene Einschränkung des Gegenstandes des Gesetzes erfolgt auch im Bereich des Gegenstandes der Umsatzabgabe, indem *Buchstabe a* aufgehoben wird.

In *Buchstabe b* wird der bisherige Verweis auf den aufzuhebenden Buchstaben a durch einen Verweis auf Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b ersetzt. Materiell ändert sich dadurch in Buchstabe b nichts.

In *Buchstabe c* wird der bisherige Verweis auf die Buchstaben a und b ebenfalls durch einen Verweis auf Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b ersetzt. Auch hier ändert sich dadurch in Buchstabe c materiell nichts.

Art. 14 Abs. 1 Bst. a, b und g

Die bisherige Ausnahme in *Buchstabe a* bezieht sich ausschliesslich auf inländische Wertpapiere. Da auf inländische Wertpapiere ohnehin keine Umsatzabgabe mehr erhoben wird, kann dementsprechend Buchstabe a aufgehoben werden.

Die Ausnahmen in *Buchstabe b und g* beziehen sich demgegenüber auf in- und ausländische Wertpapiere. Da eine solche Ausnahme für inländische Wertpapiere

²⁵ SR 641.10

nicht mehr nötig ist, werden die Ausnahmen in den Buchstaben b und g auf ausländische Wertpapiere eingeschränkt.

Art. 16 Abs. 1

Mit der Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländische Urkunden wird auch der Steuersatz auf diese Urkunden von 1,5 Promille in Buchstabe a gegenstandslos. Es verbleibt somit nur noch der bisher in Buchstabe b geregelte Steuersatz auf ausländischen Urkunden von 3 Promille. Dieser wird neu direkt in Absatz 1 geregelt. Es muss dabei nicht mehr erwähnt werden, dass der Steuersatz «für von einem Ausländer ausgegebenen Urkunden» handelt. Buchstabe b kann infolgedessen gänzlich aufgehoben werden.

Art. 22 Bst. a, a^{bis} und a^{ter}

Die Ausnahme von der Erhebung der Abgabe auf Versicherungsprämien wird in *Buchstabe a* auf die Prämien sämtlicher Lebensversicherungen ausgedehnt. Damit wird die Versicherungsabgabe auf Lebensversicherungen abgeschafft. Entsprechend können die bisherigen Ausnahmen in den *Buchstaben a^{bis} und a^{ter}* aufgehoben werden.

Art. 24 Abs. 1

Da die Abgabe auf Lebensversicherungen aufgehoben wird, kann der zweite Halbsatz, welcher die Höhe der Abgabe auf Lebensversicherungen regelt, aufgehoben werden.

II

Abs. 3: siehe Vorentwurf 3

3.2 Vorentwurf 3

I

Mit Vorentwurf 3 werden die Umsatzabgabe auf ausländischen Wertschriften und die Abgabe auf den Sach- und Vermögensversicherungen aufgehoben, so dass zusammen mit dem vorher in Kraft tretenden Vorentwurf 2 die Umsatz- und die Versicherungsabgabe vollständig abgeschafft sind. Vorentwurf 3 baut gesetznach auf den Änderungen von Vorentwurf 2 auf.

Art. 1 Abs. 1 Bst. b und c

Da Vorentwurf 3 die Umsatz- und die Versicherungsabgabe vollständig aufhebt, wird der Gegenstand des Gesetzes entsprechend eingeschränkt. Die Aufhebung von *Buchstabe b* streicht die Umsatzabgabe und die Aufhebung von *Buchstabe c* die Versicherungsabgabe aus dem Gegenstandskatalog des Gesetzes.

Art. 4 Abs. 3-5

Artikel 4 umfasst die Begriffsbestimmungen. Mit der Abschaffung der Umsatzabgabe werden die Begriffsbestimmungen zu den Obligationen in den *Absätzen 3 und 4* sowie zu den Geldmarktpapieren in *Absatz 5* überflüssig. Sie werden daher aufgehoben.

Art. 13-26

Die *Artikel 13-20* regeln die Umsatzabgabe und die *Artikel 21-26* die Versicherungsabgabe. Im Zuge der Abschaffung dieser beiden Abgaben werden diese Artikel aufgehoben.

Art. 28 Abs. 1

Der bisherige Verweis auf Artikel 15 und Artikel 23 wird gestrichen, weil diese beiden Artikel aufgehoben werden. Der bisherige Verweis auf Artikel 7 wird gestrichen, weil er nicht mehr nötig ist.

Art. 29 erster Satz

Der bisherige Verweis auf Artikel 20 und Artikel 26 wird gestrichen, weil diese beiden Artikel aufgehoben werden. Der bisherige Verweis auf Artikel 11 wird gestrichen, weil er nicht mehr nötig ist.

Art. 30 Abs. 1

Der bisherige Verweis auf Artikel 15 und Artikel 23 wird gestrichen, weil diese beiden Artikel aufgehoben werden. Der bisherige Verweis auf Artikel 7 wird gestrichen, weil er nicht mehr nötig ist.

Art. 34 Abs. 2

Der bisherige Verweis auf Artikel 20 und Artikel 26 wird gestrichen, weil diese beiden Artikel aufgehoben werden. Der bisherige Verweis auf Artikel 11 wird gestrichen, weil er nicht mehr nötig ist.

II

Abs. 2

Die Formulierung verdeutlicht, dass der Bundesrat Vorentwurf 3 erst in Kraft setzen kann, nachdem er zuvor Vorentwurf 2 in Kraft gesetzt hat.

Abs. 3 (Minderheit)

Eine Minderheit (Rytz Regula, Bendahan, Birrer-Heimo, de Buman, Jans, Müller Leo, Pardini, Ritter) weist darauf hin, dass die Abschaffung der Umsatzabgabe und der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen zu strukturellen Mindereinnahmen führen würde, welche unter dem Regime der Schuldenbremse zwingend durch entsprechende Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen kompensiert

werden müssen. Dieser zusätzliche Artikel erteilt dem Bundesrat ausdrücklich den Auftrag, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen.

Die Minderheit bevorzugt eine Kompensation durch zusätzliche Einnahmen. Die Abschaffung der Umsatzabgabe könnte beispielsweise kompensiert werden durch die Einführung einer Steuer auf Finanztransaktionen, im Sinne der Tobin-Steuer, und die Abschaffung der Abgabe auf Versicherungsprämien durch die Erhebung der MWST auf Versicherungsprämien.

Jegliche Lösung über zusätzliche Steuereinnahmen muss natürlich gemäss dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

4.1.1 Abschaffung der Umsatzabgabe

Niedrigere Finanzierungskosten: Die Abschaffung der Umsatzabgabe senkt die Steuerbelastung auf der Ersparnis der Anlegerinnen und Anleger. Sie fragen daher Anlagen mit einer tieferen Vorsteuerrendite nach, wodurch die Finanzierungskosten der emittierenden Unternehmen und öffentlich-rechtlichen Körperschaften sinken. Die niedrigeren Finanzierungskosten stimulieren die Investitionen und entlasten die öffentlichen Haushalte.

Substitutionseffekte: Durch den Wegfall der Umsatzabgabe werden die mittels Eigenkapital oder Obligationen finanzierten Investitionen relativ zu bereits bisher abgabebefreiten Bankkrediten und Geldmarktpapieren attraktiver. Die bisher von der Umsatzabgabe höher belasteten ausländischen Wertpapiere profitieren vom Wegfall der Umsatzabgabe vergleichsweise stärker als die inländischen Wertpapiere und ihre Verrechnungssteuerfreiheit fällt nun gegenüber den inländischen, verrechnungssteuerbelasteten Anlagen stärker ins Gewicht.

Zunahme des Handelsvolumens: Der Einschliessungseffekt (Lock-in-Effekt) der Umsatzabgabe entfällt. Die Anlegerinnen und Anleger schichten daher ihr Portfolio häufiger um. Das Transaktionsvolumen nimmt zu und mit ihm die Liquidität des Schweizer Kapitalmarktes. Das höhere Handelsvolumen weitet einerseits die Finanzintermediation aus, andererseits kann auch der Druck auf die Handelsmargen zunehmen, zumal das Umfeld für Discount-Brokerinnen und -Broker attraktiver wird. Von der Abschaffung der Umsatzabgabe profitiert der vergleichsweise wenig liquide inländische Obligationenmarkt stärker als die inländische Aktienbörse, an der das Transaktionsvolumen im internationalen Vergleich ohnehin schon relativ hoch ist.

Wertschöpfungszufluss aus dem Ausland: Ein Teil der Emittentinnen und Emittenden oder Anlegerinnen und Anleger hat bisher die Nachteile der Umsatzabgabe vermieden, indem er inländische Finanzintermediationsdienstleistungen durch in ausländischen Finanzzentren erbrachte Dienstleistungen ersetzt hat. Mit dem Wegfall der Umsatzabgabe entfällt dieser Standortnachteil der inländischen Finanzintermediation. Dies kann deren Geschäftstätigkeit beleben und zusätzliche Wertschöpfung im Inland generieren.

Eine Studie der BAK economic intelligence²⁶ enthält eine Einschätzung basierend auf Meinungen von Expertinnen und Experten, welche Geschäftsfelder von einer Abschaffung der Umsatzabgabe besonders profitieren würden:

- *Depotgeschäft:* Ein Teil des von der Schweiz aus verwalteten Wertschriftenvermögens wird aufgrund der Umsatzabgabe über Depots in Booking Centern und Tochtergesellschaften im Ausland ausgeführt. Bei einer Abschaffung der Umsatzabgabe könnte dieses Wertschriftenvermögen und die damit verbundene Wertschöpfung in die Schweiz geholt werden (Repatriierungspotenzial). Gleichzeitig wäre die Schweiz ohne Umsatzabgabe für ausländische Depotinhaberinnen und -inhaber attraktiver. Daraus ergibt sich im Depotgeschäft zusätzliches Potenzial für Neugelder und für Wachstum.
- *Anleihengeschäft kurze Laufzeiten:* Der Handel von Anleihen mit kurzen Restlaufzeiten findet gegenwärtig so gut wie nicht in der Schweiz statt. So ist die Umsatzabgabe in der Regel höher als die Rendite. Bei einer Abschaffung der Umsatzabgabe könnte dieses Geschäftsfeld hierzulande verstärkt ausgeführt werden (Repatriierungspotenzial).
- *Institutionelle Vermögensverwaltung:* Die Umsatzabgabe führt zu starken Umgehungsaktivitäten im Vermögensverwaltungsgeschäft (z.B. Einanlegerfonds). Die komplexen Strukturen zur Steueroptimierung sind vor allem ein Kostenfaktor.

Laut der Simulation der BAK würde der Wachstumsimpuls aus der Abschaffung der Umsatzabgabe gemäss Hauptszenario nach zehn Jahren das BIP um rund 0,4 Prozentpunkte erhöhen, wobei insbesondere im Depotgeschäft bereits kurzfristig nach Abschaffung der Umsatzabgabe nennenswerte Wachstumsimpulse aufgrund von Repatriierungen zu erwarten sind.²⁷

4.1.2 Abschaffung der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen

Beseitigung der Wettbewerbsnachteile inländischer Versicherer: Die Abschaffung der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen verhindert, dass das Geschäft für konzernweite Versicherungslösungen zulasten der inländischen Versicherungsanbieterinnen und -anbieter ins Ausland verdrängt wird. Dadurch dürfte der inländischen Versicherungswirtschaft eine zusätzliche Wertschöpfung zufließen.

Vermeidung der schädlichen Taxe occulte: Mit der Abschaffung der Abgabe wird die Taxe occulte eliminiert, welche die Abgabe auf Vorleistungen und Investitionen erzeugt. Die Produktionsentscheidungen bleiben dadurch unverzerrt, was der ganzen Volkswirtschaft zugutekommt.

²⁶ BAK economic intelligence (2019): Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Reform der Stempelabgaben und Verrechnungssteuer, Studie im Auftrag der Eidgenössischen Steuerverwaltung, S. 24f.. Die Studie kann bei der ESTV unter www.estv.admin.ch > Steuerpolitik Steuerstatistik Steuerinformationen > Steuerpolitik > Fachinformationen > Gutachten und Berichte heruntergeladen werden.

²⁷ Vgl. BAK economic intelligence (2019),:S.4 und S. 60.

4.1.3 Abschaffung der Abgabe auf Lebensversicherungen

Administrative Entlastung: Mit der Abschaffung der Abgabe auf Lebensversicherungen wird die Versicherungswirtschaft von den Entrichtungskosten einer verhältnismässig unbedeutenden Steuer entbunden.

Substitutionseffekte: Bestimmte – nicht alle – Lebensversicherungsprodukte werden im Rahmen der Einkommensteuer auch innerhalb der Säule 3b privilegiert besteuert. Bei rückkaufsfähigen Kapitalversicherungen erfolgt die Auszahlung typischerweise einkommenssteuerfrei. Bei mit periodischen Prämien finanzierten Kapitalversicherungen gilt dies stets, bei Kapitalversicherungen mit Einmalprämien und bei anteilgebundenen Versicherungen unter bestimmten Voraussetzungen. Mit der Abschaffung der Abgabe auf Lebensversicherungen können somit die Kapitalerträge einer für die Steuerplanung besonders geeigneten Kapitalversicherung mit Einmalprämie steuerfrei vereinnahmt werden. Beim derzeit tiefen Zinsniveau ist dieser Vorteil nicht gross; bei steigenden Zinsen kann sich der Steuervorteil jedoch beträchtlich ausweiten. Es würde dann eine Verlagerung weg von anderen Anlageinstrumenten zu solchen nullbesteuerten Kapitalversicherungen stattfinden, so dass die Lebensversicherer Wertschöpfungsanteile zulasten anderer Anbieterinnen und Anbieter von Vermögensanlagen gewinnen würden.

4.2 Auswirkungen auf den Bund

4.2.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Einnahmen aus der Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen wachsen stetig. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre (2008-2018) nahmen sie um 1,5 Prozent pro Jahr zu. Es ist auch künftig mit einem jährlichen Wachstum in ähnlicher Grössenordnung zu rechnen. Demgegenüber weisen die übrigen Stempelabgaben keinen eindeutigen Trend auf, können jedoch von Jahr zu Jahr starken Schwankungen unterliegen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die statischen jährlichen Mindereinnahmen von Entwurf 2 – unabhängig vom Jahr des Inkrafttretens – wie folgt abschätzen:

| Geschätzte statische finanzielle Auswirkungen Vorentwurf 2 | | | |
|---|--|---|-------------|
| Massnahme | Einnahmenbasis für Mindereinnahmenschätzung in Mio. Franken | Geschätzte Mindereinnahmen in Mio. Franken | |
| Abschaffung Umsatzabgabe auf inländischen Wertschriften: ¹ | 5-Jahres-Durchschnitt der Einnahmen 2014-2018 | 190 | -190 |
| Abschaffung Umsatzabgabe auf ausländischen Obligationen mit Restlaufzeit < 1 Jahr: ¹ | Schätzung für 5-Jahres-Durchschnitt der Einnahmen 2014-2018 | 5 | -5 |
| Abschaffung Abgabe auf Lebensversicherungen: ¹ | 5-Jahres-Durchschnitt der Einnahmen 2014-2018 | 24 | -24 |
| Total Entwurf 2 | | | -219 |

¹ Basis 2018, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 0% p.a.

Für den später in Kraft tretenden Vorentwurf 3 ergibt sich bei einem unterstellten Inkrafttreten auf 1. Januar 2023 die folgende statische Schätzung der jährlichen Mindereinnahmen bezogen auf das Jahr 2023:

| Geschätzte statische finanzielle Auswirkungen Vorentwurf 3 | | |
|--|--|---|
| Massnahme | Einnahmenbasis für Mindereinnahmens- schätzung in Mio. Franken | Geschätzte Min- dereinnahmen in Mio. Franken |
| Abschaffung Umsatzabgabe auf übrigen ausländischen Wertschriften: ¹ | 5-Jahres-Durchschnitt der Einnahmen 2014-2018, abzüglich Schätzung für Umsatzabgabe auf ausländischen Obligationen mit Restlaufzeit < 1 Jahr | 1043 -1043 |
| Abschaffung Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen: ² | Einnahmen 2018 | 690 -743 |
| Total Entwurf 3 | | -1786 |
| ¹ Basis 2018, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 0% p.a. | | |
| ² Basis 2018, unterstelltes Wachstum der Steuereinnahmen: 1,5% p.a. | | |

Die strukturellen Mindereinnahmen, welche durch die Abschaffung der Umsatz- und der Versicherungsabgabe entstehen, müssen kompensiert werden. Dabei ist im Rahmen der Schuldenbremse grundsätzlich eine Gegenfinanzierung sowohl über die Einnahmenseite (Mehreinnahmen) als auch über die Ausgabenseite (Minderausgaben) möglich.

Diese rein statische Betrachtungsweise ist durch eine dynamische Perspektive zu ergänzen, da von der Abschaffung der Stempelabgaben gewisse Wachstumsimpulse ausgehen. Soweit diesen eine Verbesserung unter dem Effizienzziel zugrunde liegt, entfalten sie sich im Rahmen des Kapitalakkumulationsprozesses nur langsam und tragen kurzfristig zur Gegenfinanzierung nur wenig bei. Rühren die Wachstumseffekte aus einer Verbesserung unter dem Standortziel, manifestieren sie sich rascher.

Selbst langfristig werden die statischen Mindereinnahmen, welche die Abschaffung der Umsatz- und der Versicherungsabgabe im Bundeshaushalt erzeugen, durch die Wachstumseffekte nur teilweise kompensiert. Der Wegfall der Abgaben und die Wachstumseffekte wirken sich hingegen positiv auf die Sozialversicherungen aus.

Die BAK simulierte in ihrer Studie²⁸ die dynamische Entwicklung der Einnahmen nach Abschaffung der Umsatzabgabe über einem Zeitraum von zehn Jahren, berücksichtigte dabei aber auch die Auswirkungen der Verrechnungssteuerreform (Wechsel vom Schuldner- zum Zahlstellenprinzip). Sie geht davon aus, dass die Einnahmehäufungen des Bundes bis zum Ende dieses Zeitraums zur Hälfte ausgeglichen werden. Hingegen werden die Kantone und Gemeinden durch die Mehrerträge bei anderen Steuerarten von diesen Reformen profitieren.

Bei steigendem Zinsniveau könnten sich überdies zusätzliche Mindereinnahmen bei der Einkommenssteuer ergeben, wenn Anlegerinnen und Anleger in ihren Portfolios Produkte mit steuerbaren Erträgen durch steuerfreie Kapitalversicherungen ersetzen.

4.2.2 Personelle Auswirkungen

Gemessen am gesamten Kontroll- und Erhebungsaufwand der ESTV fällt der Wegfall der Umsatz- und der Versicherungsabgabe kaum ins Gewicht. Er hat daher keine personellen Auswirkungen. Die frei werdenden Ressourcen werden in bisher ungenügend überprüften Gebieten eingesetzt.

²⁸ Siehe BAK economic intelligence (2019), S. 4 und 58

4.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Der Kantonsanteil an den Einnahmen der Stempelabgaben wurde bereits per 1. Januar 1986 aufgehoben. Von daher sind Kantone und Gemeinden von der Aufhebung der Stempelabgaben nicht direkt betroffen. Indirekte Auswirkungen können sich hingegen ergeben, wenn der Bund zur Gegenfinanzierung der Mindereinnahmen aus der Abschaffung der Umsatz- und der Versicherungsabgabe Staatsausgaben kürzen sollte, welche den Kantonen oder Gemeinden zugutekommen.

Indirekt profitieren die Kantone und Gemeinden langfristig von höheren Einnahmen bei der Gewinn-, Einkommens- und Vermögenssteuer als Folge der Wachstumseffekte, welche die Abschaffung der Abgaben auslöst.

Auch bei den Kantonen und Gemeinden könnten sich Mindereinnahmen bei der Einkommenssteuer ergeben, wenn Anlegerinnen und Anleger in ihren Portfolios künftig Produkte mit steuerbaren Erträgen durch steuerfreie Kapitalversicherungen ersetzen würden.

5 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

5.1 Umsatzabgabe

Zum Thema der Umsatzabgabe bestehen in der Europäischen Union (EU) keine Richtlinien. Gemäss Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2008/7/EG des Rates vom 12. Februar 2008 betreffend die indirekten Steuern auf die Ansammlung von Kapital²⁹ können die Mitgliedstaaten eine pauschal oder nicht pauschal erhobene Steuer auf die Übertragung von Wertpapieren erheben. Die meisten europäischen Staaten machen von diesem Recht jedoch keinen Gebrauch.

Die Einführung einer Finanztransaktionssteuer wird in der EU seit der Krise des Finanzsektors diskutiert. Den jüngsten Vorschlag für eine EU-weite Finanztransaktionssteuer haben Ende 2018 Deutschland und Frankreich lanciert. Ob und – falls ja – wann eine solche Steuer in der EU eingeführt wird, ist derzeit offen.

5.2 Versicherungsabgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen

Die Insurance Premium Tax (IPT; auch Versicherungssteuer genannt) wird praktisch in ganz Europa erhoben. Die Sätze schwanken je nach Versicherungszweig und Land zwischen rund 1,5 Prozent und 34,5 Prozent.³⁰ Das Besteuerungsrecht für die IPT steht in der EU demjenigen Staat zu, in welchem die Risiken gelegen sind (Risikobelegenheitsprinzip). Dabei ist es unerheblich, in welchem Staat die Prämien vereinnahmt werden.

Das Konzept des schweizerischen Versicherungsstempels beruht demgegenüber primär auf der Inländerqualität der Vertragsparteien des Versicherungsvertrages. Es berücksichtigt – mit Ausnahme von Artikel 22 StG – die Lage des versicherten

²⁹ ABl. L 46 vom 21.2.2008, S. 11; geändert durch Richtlinie 2013/13/EU, ABl. L 141 vom 28.5.2013, S. 30.

³⁰ Siehe dazu: Insurance Europe, Indirect taxation on insurance contracts in Europe, May 2018, unter: <https://www.bvwm.be/?q=fr/system/files/Insurance%20Europe2018.pdf>.

Risikos im Gegensatz zu den europäischen Staaten nicht. Aufgrund der unterschiedlichen Besteuerungssysteme kann es bei internationalen Versicherungsverhältnissen zu einer Doppelbesteuerung kommen.

5.3 Versicherungabgabe auf Lebensversicherungen

In Europa wird nur in gewissen Staaten eine IPT auf Lebensversicherungen erhoben. Die Sätze schwanken dabei zwischen 0,3 Prozent und 11 Prozent.³¹

Eine inländische Versicherungsnehmerin oder ein inländischer Versicherungsnehmer wird nur im Inland mit der Stempelabgabe belastet; im Gegensatz zur Vermögensversicherung ist eine Doppelbesteuerung bei den Lebensversicherungen ausgeschlossen. Schliesst eine Versicherungsnehmerin oder ein Versicherungsnehmer mit Wohnsitz im Ausland eine Einmalprämienversicherung mit einer Versicherungsgesellschaft in der Schweiz ab, so unterliegt die Prämienzahlung nicht der Stempelabgabe (Ausnahmebestimmung Artikel 22 Buchstabe a^{er} StG). Eine Doppelbesteuerung der ausländischen Versicherungsnehmerin oder des ausländischen Versicherungsnehmers ist deshalb ebenfalls ausgeschlossen.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsgrundlage für die Erhebung der Stempelabgaben wurde im Rahmen der neuen Bundesverfassung überarbeitet. Sie findet sich in Artikel 132 Absatz 1 BV und lautet wie folgt:

“Der Bund kann auf Wertpapieren, auf Quittungen von Versicherungsprämien und auf anderen Urkunden des Handelsverkehrs eine Stempelsteuer erheben; ausgenommen von der Stempelsteuer sind Urkunden des Grundstück- und Grundpfandverkehrs.“

Die Besteuerung der Urkunden im Grundstück- und Grundpfandverkehr liegt daher in der Kompetenz der Kantone.

Eine gänzliche oder teilweise Abschaffung der verschiedenen Stempelabgaben kann ohne Änderung der Verfassung erfolgen, da Artikel 132 Absatz 1 BV eine Kann-Vorschrift darstellt.

Bei der in Artikel 132 BV verankerten Kompetenz handelt es sich um eine konkurrierende Kompetenz von Bund und Kantonen. Bei einer konkurrierenden Kompetenz bleiben die Kantone zuständig, bis und solange der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch macht. Verzichtet der Bund später wieder auf die Ausübung der Kompetenz, lebt diejenige der Kantone wieder auf. Artikel 134 BV hält zwar fest, dass die Kantone und Gemeinden nicht mit gleichartigen Steuern belasten dürfen, was die Bundgesetzgebung für *steuerfrei* erklärt. Ein Verzicht auf die (weitere) Ausübung der Kompetenz zur Erhebung der Stempelsteuer ist aber nicht mit einer "Steuerfrei-Erklärung" im Sinne von Artikel 134 BV gleichzusetzen.

³¹ Siehe Fussnote 30.

6.2

Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Schweiz hat keine internationale Verpflichtung, eine Umsatz- oder eine Versicherungsabgabe zu erheben. Entsprechend steht der Abschaffung verschiedener Stempelabgaben keine internationale Verpflichtung entgegen.