

**Parlamentarische Initiative
Bundesgesetz über die Stempelabgaben. Änderung**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 23. September 1991

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen die Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Kommission des Nationalrats vom 16. September 1991 betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben (91.426).

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

23. September 1991

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Die am 14. Dezember 1990 verabschiedete Änderung des Stempelgesetzes kann wegen ihrer Verknüpfung mit der am 2. Juni 1991 verworfenen Neuordnung der Bundesfinanzen nicht in Kraft treten. Die Parlamentarische Initiative der Kommission des Nationalrates fusst auf dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990. In Ergänzung dieses Gesetzes schlägt die Initiative nicht bloss für die Umsatzabgabe, sondern auch für die Emissionsabgabe steuerliche Entlastungen vor. Im Bereich der Kompensationsmassnahmen sodann fordert die Initiative den Verzicht auf die von den Räten angenommene Abgabe auf den Prämien der Lebensversicherung.

Der Bundesrat anerkennt die Notwendigkeit von Entlastungen bei den Stempelabgaben. Im Lichte der sich drastisch verschlechternden Haushaltslage beantragt er indessen mit Nachdruck, die Stempelreform auf die für die Konkurrenzfähigkeit des Finanzplatzes wirklich dringenden Anliegen zu beschränken. In diesem Sinne ist er – abgesehen von den bereits im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 vorgesehenen Entlastungen – mit der von der Initiative verlangten Abschaffung der Emissionsabgabe auf Anteilen an Anlagefonds einverstanden. Weitergehende Entlastungen bei der Emissionsabgabe erachtet er dagegen aus haushaltspolitischen Gründen als nicht verantwortbar.

Was die Kompensation der Einnahmehausfälle betrifft, hält der Bundesrat dafür, dass sowohl an der Besteuerung der ungebundenen Lebensversicherung als auch an der Erhöhung der Abgabe für die Haftpflicht- und die Fahrzeugkaskoversicherung festzuhalten ist.

Stellungnahme

1 Einleitung

Die Notwendigkeit einer Revision des Stempelgesetzes ist praktisch unbestritten. Die am 14. Dezember 1990 verabschiedete Teilrevision will die Wettbewerbsbedingungen auf dem Finanzplatz Schweiz verbessern und sieht daher verschiedene Entlastungen bei der Umsatzabgabe vor. Nicht berücksichtigt wurden die Begehren um Entlastungen im Bereich der Emissionsabgabe, welche mit der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes nur teilweise zusammenhängen.

Der Bundesrat befürwortet die Revision des Stempelgesetzes in der am 14. Dezember 1990 verabschiedeten Form. Dabei erachtet es der Bundesrat als angezeigt, dass das Parlament erst in voller Kenntnis der kurz- und mittelfristigen Haushaltsaussichten (Voranschlag 1992, Legislaturfinanzplan 1993–1995) sowie der Vorschläge zum Ersatz der Finanzordnung und zu den Sanierungsmassnahmen im Bundeshaushalt über die Stempelrevision entscheidet.

Der Bund sieht sich mit einer jähen und drastischen Verschlechterung seiner Finanzlage konfrontiert: Die Rechnung 1991 wird voraussichtlich mit einem beträchtlichen Ausgabenüberschuss abschliessen. Der Voranschlag 1992 weist ein Defizit von 2 Milliarden aus. Die Zahlen zum Legislaturfinanzplan 1993–1995 lassen ein weiteres Ansteigen der Fehlbeträge wie auch der Staatsquote befürchten.

Ohne Gegenmassnahmen würden sich die externen Schulden des Bundes wie auch der Fehlbetrag in seiner Bilanz innerhalb von bloss fünf Jahren mehr als verdoppeln. Eine solche Entwicklung darf aus finanzpolitischen und volkswirtschaftlichen Gründen nicht hingenommen werden. Sie wäre für den Bund mit einem sprunghaften Anstieg der Zinsausgaben verbunden und würde damit seinen haushaltspolitischen Spielraum in den kommenden Jahren spürbar einschränken.

Zusammen mit den hohen Finanzierungsbedürfnissen der beiden Regiebetriebe, der Kantone und Gemeinden hätte zudem eine jährliche Neuverschuldung des Bundes im Umfang von mehreren Milliarden ernsthafte negative Auswirkungen auf Zinsen, Teuerung und Währung. Der enorme Kapitalbedarf der öffentlichen Hand würde den inländischen Geld- und Kapitalmarkt bis an die Grenzen seiner Aufnahmefähigkeit belasten; eine Verschuldung im Ausland könnte nicht ausgeschlossen werden.

Der Bundesrat beurteilt die Auswirkungen einer solchen Schuldenwirtschaft als nicht verantwortbar und erachtet deshalb eine Sanierung des Bundeshaushalts als zwingend. Er wird daher dem Parlament gleich zu Beginn der neuen Legislatur einschneidende Massnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite unterbreiten. Dabei wird er auch an bestehenden Aufgaben und Verpflichtungen schmerzhaft Abstriche beantragen müssen.

Die Auswirkungen der Stempelreform müssen nach Ansicht des Bundesrates im Lichte der gesamten finanzpolitischen Situation beurteilt werden. Der Bundesrat legt dem Parlament deshalb dringend nahe, erst in voller Kenntnis der sich

abzeichnenden Haushaltsentwicklung und der sich aufdrängenden Massnahmen über die Revision des Stempelgesetzes zu befinden und dabei die Einnahmefälle auf das absolut Notwendige zu beschränken.

2 Entlastungen im Bereich der Emissionsabgabe

Der Bundesrat erachtet die bereits im Gesetz vom 14. Dezember 1990 vorgesehenen Entlastungen bei der Umsatzabgabe nach wie vor als sachlich gerechtfertigt. Seine Stellungnahme beschränkt sich deshalb im folgenden auf die zusätzlich vorgeschlagenen Entlastungen bei der Emissionsabgabe.

21 Emissionsabgabe auf Anteilen an Anlagefonds

Die auf den Anteilen von inländischen Anlagefonds erhobene Emissionsabgabe wurde auf den 1. April 1978 von 0,6 auf 0,9 Prozent heraufgesetzt. Die Abweichung von dem für Aktien geltenden Satz von 3 Prozent hat zwei Gründe. Einmal wird damit berücksichtigt, dass die zu einem Anlagefonds gehörenden inländischen Aktien bei ihrer Ausgabe schon mit der Emissionsabgabe belastet wurden. Zum andern sollte den Anlagefonds mit ausländischen Wertpapieren die Konkurrenzfähigkeit auf dem internationalen Markt nicht erschwert werden (Botschaft vom 18. Okt. 1963 betreffend den Entwurf zu einem Verrechnungssteuergesetz; BBl 1963 II 953, insb. S.986).

Die Entwicklung der letzten Jahre, die sich in der Errichtung neuer Anlagefonds in Luxemburg durch Schweizer Banken und in einem Rückgang der von inländischen Anlagefonds emittierten Anteile manifestiert, bestätigt, dass der schweizerische Finanzplatz in diesem Bereich Terrain verloren hat. Der Bundesrat ist daher mit der Aufhebung der Emissionsabgabe auf den Anteilen von inländischen Anlagefonds einverstanden. Der damit verbundene Ausfall beträgt rund 55 Millionen Franken.

22 Emissionsabgabe auf Aktien

221 Abgabe auf Sitzverlegungen und Umstrukturierungen

Gegenstand der Emissionsabgabe bildet gemäss Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c des Stempelgesetzes auch die Verlegung des Sitzes einer ausländischen Aktiengesellschaft in die Schweiz ohne Neugründung. Die Abgabe beträgt seit dem 1. April 1978 1,5 Prozent. Der im Vergleich zum Normaltarif von 3 Prozent halbierte Abgabesatz berücksichtigt, dass das Reinvermögen (und nicht das nominelle Aktienkapital) der Gesellschaft im Zeitpunkt der Sitzverlegung als Bemessungsgrundlage gilt.

Umstrukturierungen in Form von Fusionen, fusionsähnlichen Zusammenschlüssen, Aufspaltungen und Umwandlungen werden durch Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a des Stempelgesetzes insoweit erleichtert, als ein reduzierter Abgabesatz von 1 Prozent zur Anwendung gelangt (dieser Satz wurde von der auf den 1. April 1978 in Kraft gesetzten Erhöhung der Stempelabgaben ausgeklammert).

Der Satz von 1 Prozent gilt auch für diejenigen Umstrukturierungen, bei denen das Kapital einer neu errichteten Holdinggesellschaft durch Sacheinlage massgeblicher Beteiligungen liberiert wird.

Bei der Verabschiedung des geltenden Gesetzes vom 27. Juni 1973 bestand keine Einigkeit darüber, ob Fusionen und fusionsähnliche Konzentrationen steuerlich zu begünstigen seien. Die Gegner einer steuerlichen Bevorteilung hoben insbesondere hervor, dass die Verschmelzung von Unternehmen zu unerwünschten Konzentrationen führen und eine Neutralisierung des freien Wettbewerbs bewirken können (Botschaft vom 25. Okt. 1972 zu einem neuen Stempelgesetz; BBl 1972 II 1278, insb. 1295; Amtl. Bull. 1973 N S.602ff.). Die Einführung des reduzierten Abgabesatzes von 1 Prozent trägt somit den Charakter einer Kompromisslösung, welche Fusionen weder über Gebühr erschwert noch begünstigt.

Gegen die Aufhebung der auf Sitzverlegungen und Umstrukturierungen anfallenden Emissionsabgabe spricht im weiteren, dass der Bund damit auf Einnahmen von rund 60 Millionen verzichten müsste. Bei einer völligen Befreiung müssten zudem Umgehungsmanöver befürchtet werden. Der Bundesrat spricht sich deshalb gegen die Aufhebung der Abgabe auf Sitzverlegungen und Umstrukturierungen aus.

222 Generelle Satzreduktion von 3 auf 2 Prozent

Die Emissionsabgabe auf Aktien wird seit dem 1. April 1978 in der Regel zum Satz von 3 Prozent erhoben (die für Sitzverlegungen und Umstrukturierungen geltenden Sondersätze sind bereits erwähnt worden). Eine Reduktion der Abgabe von 3 auf 2 Prozent würde einen Einnahmenausfall von 140 bis 160 Millionen Franken mit sich bringen.

Da die Emissionsabgabe auf Aktien mit der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes nicht in direktem Zusammenhang steht, hat sich der Bundesrat bereits in der Botschaft vom 5. Juni 1989 gegen eine Reduktion ausgesprochen (BBl 1989 III 1, Ziff.132 und 174.1). Der Bundesrat sieht keinen Anlass, seinen Standpunkt zu ändern. Zusammen mit der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission hält er deshalb daran fest, dass eine Herabsetzung des geltenden Abgabesatzes von 3 Prozent insbesondere auch aus haushaltspolitischen Gründen abzulehnen ist.

3 Kompensation der Ausfälle

In Abweichung vom Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 sieht die Initiative der nationalrätlichen Kommission vor, auf die Erhebung einer Abgabe von 2,5 Prozent auf den Prämien der ungebundenen Lebensversicherung und damit auf Einnahmen von rund 135 Millionen Franken zu verzichten. Abgelehnt hat die Kommission sodann die Verdoppelung des für die Prämien der Haftpflicht- und der Fahrzeugkaskoversicherung geltenden Abgabesatzes von 1,25 Prozent, welche einen zusätzlichen Ertrag von 55 Millionen Franken abwerfen würde.

Die Besteuerung der Lebensversicherung rechtfertigt sich insbesondere mit Rücksicht darauf, dass das Versicherungssparen wegen der weitgehenden Befreiung der Zinserträge gegenüber dem Banksparen steuerlich stark begünstigt ist. Diese Bevorteilung erreicht namhafte Beträge, führt damit zu einer unerwünschten Wettbewerbsverzerrung und würde durch die Erhebung einer Abgabe von 2,5 Prozent nur teilweise ausgeglichen.

Für eine Erhöhung des Satzes der Abgabe auf der Haftpflicht- und der Fahrzeugkaskoversicherung spricht, dass der geltende Sondersatz von 1,25 Prozent verglichen mit dem normalen Abgabesatz von 5 Prozent sehr tief ist. Eine Heraufsetzung des Sondersatzes auf 2,5 Prozent rechtfertigt sich auch im internationalen Vergleich. So erheben beispielsweise auf den genannten Versicherungsarten Frankreich (18%), Deutschland (bisher 7%, seit 1. Juli 1991 10%), Luxemburg (5%), Belgien (9,25%) und Holland (7%) bedeutend höhere Abgaben als die Schweiz.

Zu erwähnen sind sodann auch die folgenden Aspekte:

- Bei der im Jahr 1977 verabschiedeten Erhöhung der Stempelabgaben verzichteten die eidgenössischen Räte auf eine Heraufsetzung der Abgabe auf den Versicherungsprämien. Die auf den 1. April 1978 in Kraft gesetzte Erhöhung der Abgabesätze betraf lediglich die Emissions- und die Umsatzabgabe.
- Der Anteil der Abgabe auf Versicherungsprämien am Ertrag der Stempelabgaben ist rückläufig. In den Jahren 1974–1976 entfielen 20 Prozent des gesamten Stempeltrags auf die Besteuerung der Versicherungen. In den Jahren 1988–1990 dagegen waren es bloss noch 10 Prozent.

In Anbetracht der unter Ziffer 1 dargelegten Haushaltsprobleme erachtet deshalb der Bundesrat sowohl die Einführung einer Abgabe auf den Prämien der Lebensversicherung wie auch die Verdoppelung des Abgabesatzes für die Haftpflicht- und die Fahrzeugkaskoversicherung als gerechtfertigt. Zudem muss beachtet werden, dass die Lasten eines Sanierungsprogramms nicht einseitig verteilt werden.

4 Finanzielle Auswirkungen

Die mit dem Gesetz vom 14. Dezember 1990 verbundenen Ausfälle wurden von der Verwaltung für das Rechnungsjahr 1987 auf 290 Millionen geschätzt. Die revidierte Schätzung ergibt für das Jahr 1990 einen Ausfall von 175 Millionen und für 1991 einen Ausfall von rund 110 Millionen. Die Abweichung von der Schätzung für 1987 ergibt sich vor allem daraus, dass einerseits die aus der Aufhebung der Umsatzabgabe auf Geldmarktpapieren resultierenden Ausfälle wegen eines Rückgangs des Handelsvolumens tiefer eingesetzt werden können, und dass andererseits der Ertrag der Emissionsabgabe auf inländischen Obligationen mit Rücksicht auf die Zunahme der Emissionsgeschäfte höher ausfällt. Die Hochrechnung für das Jahr 1991 sodann beruht auf der Hypothese, dass die Stempelabgaben im Vergleich zum Jahr 1990 einen um rund 10 Prozent reduzierten Ertrag abwerfen.

Die von der Initiative der nationalrätlichen Kommission geforderten Entlastungen im Bereich der Emissionsabgabe sowie der Verzicht auf die Besteuerung der Lebensversicherung erhöhen den Ausfall (Emissionsabgabe auf Anteilen an Anlagefonds: 55 Mio. Fr., Emissionsabgabe auf Sitzverlegungen und Umstrukturierungen: 60 Mio. Fr., Abgabe auf der Lebensversicherung: 135 Mio. Fr.). Auf der Basis des Rechnungsjahres 1990 beträgt der mit der Initiative verbundene Ausfall daher rund 420 Millionen, während er für 1991 mit rund 360 Millionen beziffert werden kann. Gemäss der Stellungnahme des Bundesrates könnte der Ausfall dagegen auf jenen des Gesetzes vom 14. Dezember 1990 (175 bzw. 110 Millionen) begrenzt werden.

Aufgrund der Entwicklungen in der EG ist sodann in absehbarer Zeit mit einer Aufhebung der *Syndizierungsvorschriften* der Nationalbank für die Emission von Schweizerfranken-Anleihen ausländischer Schuldner zu rechnen. Der damit praktisch zwangsläufig verbundene Verzicht auf die Umsatzabgabe auf solchen Emissionen verursacht *zusätzliche Ausfälle* von 155 Millionen.

Bundesgesetz über die Stempelabgaben**Änderung vom 14. Dezember 1990****Geschätzter Mehrertrag/Minderertrag auf der Basis des Rechnungsjahres 1990**
(in Mio. Fr.)

	plus	minus
Befreiung der Handelsbestände von der Umsatzabgabe		225
Befreiung der Euro-Emissionen und der Ausland/Ausland-Geschäfte von der Umsatzabgabe		295
Befreiung der ausländischen Geldmarktpapiere von der Umsatzabgabe		95
Verzicht auf die Umsatzabgabe auf der Emission von inländischen Obligationen		85
Emissionsabgabe auf inländischen Obligationen	320	
Stempelabgabe auf Prämien der Lebensversicherung .	135	
Übrige Massnahmen (insbes. neuer Effekthändlerbegriff)	70	
<i>Saldo</i>		<i>175</i>
p. m. Aufhebung der Syndizierungsvorschriften		155

Stempeleinnahmen des Jahres 1990

Gliederung des Ertrages (in Mio. Fr.)

Emissionsabgabe

Aktien, GmbH- und Genossenschaftsanteile	498 ¹⁾
Anteile an Anlagefonds	54
Total	552

Umsatzabgabe

auf inländischen Wertpapieren	302
auf ausländischen Wertpapieren	1007
Total	1309

<i>Abgabe auf Versicherungsprämien</i>	229
--	-----

<i>Gesamtertrag</i>	2090
---------------------------	------

¹⁾ Vom Betrag von 498 Millionen entfielen 67 Millionen auf Umstrukturierungen.

4995

Parlamentarische Initiative Bundesgesetz über die Stempelabgaben. Änderung Stellungnahme des Bundesrates vom 23. September 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	46
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.426
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.11.1991
Date	
Data	
Seite	521-529
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 038

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.