zu 09.503

Parlamentarische Initiative Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze schaffen

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates vom 12. November 2012

Stellungnahme des Bundesrates

vom 23. Januar 2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates vom 12. November 2012 zur parlamentarischen Initiative «Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze schaffen» nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Mit freundlichen Grüssen

23. Januar 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Stellungnahme

1 Ausgangslage

1.1 Parlamentarische Initiative (09.503)

Am 10. Dezember 2009 hat die FDP-Liberale Fraktion eine parlamentarische Initiative (09.503) eingereicht. Diese verlangt, die Stempelabgaben mittels einer Änderung des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1973[1] (StG) schrittweise vollständig abzuschaffen und sieht dafür die folgenden Schritte vor:

1. Abschaffung der Emissionsabgaben auf Eigen- und Fremdkapital per 1. Januar 2011;
2. Abschaffung der Versicherungsabgabe ebenfalls per 1. Januar 2011;
3. Abschaffung der Umsatzabgabe per 1. Januar 2016.

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) nahm die Vorprüfung der Initiative am 23. November 2010 vor. Sie beschloss mit 12 gegen 11 Stimmen und 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 gegen 4 Stimmen und 3 Enthaltungen ebenfalls zu.

Gemäss Artikel 111 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002[2] (ParlG) wurde die WAK-N mit der Ausarbeitung des Erlassentwurfs sowie des erläuternden Berichts beauftragt. Am 8. November 2011 stimmte die WAK-N mit 12 zu 6 Stimmen einem Antrag mit den folgenden Punkten zu:

1. Punkt 1 der Initiative, die Abschaffung der Emissionsabgabe, soll in der Kommission behandelt werden. Da die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital bereits in der «Too-big-to-fail»-Vorlage enthalten ist und vom Parlament in der Herbstsession 2011 beschlossen wurde, verbleibt unter diesem Punkt nur noch die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital. Dieser Punkt deckt sich somit mit der Forderung der am 28. Mai 2008 überwiesenen Motion Bührer (04.3736 «Beseitigung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital»), welche ebenfalls die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital verlangt.
2. Die Punkte 2 und 3 (Abschaffung der Versicherungsabgabe und Abschaffung der Umsatzabgabe) wurden einer Subkommission zugewiesen, da die beiden Punkte als noch nicht entscheidungsreif beurteilt worden waren. Für die Umsetzung der Punkte 2 und 3 sollen dem Rat zu einem späteren Zeitpunkt (innerhalb der Frist von 2 Jahren gemäss Art. 111 Abs. 1 ParlG) ein Entwurf und ein zusätzlicher Bericht vorgelegt werden.

Am 10. Januar 2012 beschloss die WAK-N mit 14 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen auf den Vorentwurf zu Punkt 1 einzutreten und stimmte ihm mit 14 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen zu. Die WAK-N beauftragte am 18. Januar 2012 das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), eine Vernehmlassung durchzuführen. Diese dauer-

[1] SR **641.10**
[2] SR **171.10**

te vom 7. Februar 2012 bis zum 10. Mai 2012. Insgesamt sind 43 Stellungnahmen eingegangen:

- 20 Kantone, die Finanzdirektorenkonferenz (FDK), die FDP.Die Liberalen, die CVP und 10 Organisationen (economiesuisse, Schweizerischer Arbeitgeberverband, sgv, FER, CP, Swiss Banking, SwissHoldings, Treuhand Kammer, SIX Swiss Exchange AG, SVIG) sprechen sich für die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital aus. Hauptargument ist, dass durch die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital die Standortattraktivität des Finanzplatzes Schweiz gestärkt und das Wirtschaftswachstum begünstigt würde. 15 Kantone und die FDK weisen jedoch darauf hin, dass die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital für die Kantone weder direkt noch indirekt zu einer Mehrbelastung führen dürfe.
- Drei Kantone (BE, GE, VD) äussern Bedenken wegen der Mindereinnahmen und stellen verschiedene Zusatzforderungen.
- Gegen die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital sprechen sich die SP, die Grüne Partei, der Schweizerische Gewerkschaftsbund und Travail.Suisse aus. Die Hauptargumente sind, dass die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital beim Bund zu erheblichen Steuerausfällen führen und entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht weder zu Wachstum noch zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen würde. Es gehe nicht an, einerseits Massnahmen zu beschliessen, die Mindereinnahmen bewirken, und andererseits Sparmassnahmen vorzusehen. Der finanzpolitische Handlungsspielraum des Bundes solle nicht beschnitten werden, da in naher Zukunft wichtige Investitionen anstehen würden für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs, für Erziehung, Bildung und Forschung, für die Energiepolitik etc. Es gebe keinen Beweis dafür, dass Steuerentlastungen für Unternehmen zu einem vermehrten Wachstum beitragen und so die Mindereinnahmen kompensieren würden.

In Kenntnis der Vernehmlassungsergebnisse hat die WAK-N am 12. November 2012 mit 17 zu 7 Stimmen beschlossen, dem Rat den ursprünglichen Vernehmlassungsentwurf zu unterbreiten.

Eine Minderheit lehnt die Vorlage insgesamt ab und beantragt, nicht darauf einzutreten.

Eine weitere Minderheit verlangt, im StG einen neuen Artikel 53*a* vorzusehen, gemäss welchem der Bundesrat innerhalb der nächsten fünf Jahre für die Kompensation der Mindereinnahmen zu sorgen hat, die aus der vorliegenden Gesetzesrevision resultieren. Sie weist darauf hin, dass die schrittweise Abschaffung der Stempelabgaben zu strukturellen Mindereinnahmen führen würde, welche unter dem Regime der Schuldenbremse zwingend durch entsprechende Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen kompensiert werden müssen. Deshalb solle dem Bundesrat mit diesem zusätzlichen Artikel ein konkreter Auftrag erteilt werden.

1.2 Studie der Arbeitsgruppe «Schrittweise Abschaffung der Stempelabgaben»

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat in der am 1. Juli 2011 erstmals veröffentlichten Studie «Schrittweise Abschaffung der Stempelabgaben» die schrittweise Abschaffung der Stempelabgaben evaluiert. Am 25. September 2012 wurde eine angepasste Version der Studie mit Korrekturen und Erweiterungen im Bereich der Stempelabgabe auf Lebensversicherungen und der Behandlung der Lebensversicherungen im Einkommenssteuerrecht veröffentlicht.[3] Die Studie geht auf den Bericht des Bundesrates vom 16. Dezember 2009[4] «Strategische Stossrichtung für die Finanzmarktpolitik der Schweiz» zurück. Ein Element dieser neuen Strategie des Bundesrates ist die Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für den Finanzplatz. Dabei erteilte der Bundesrat den Auftrag, die Abschaffung der Stempelabgaben zu evaluieren.

Der Bundesrat hat von der Studie Kenntnis genommen. Sie zeigt auf, wie und innert welchem Zeitraum die Stempelabgaben abgeschafft werden könnten. Dabei wurde die Gegenfinanzierung geprüft und wurden die einzelnen Kategorien der Stempelabgaben aufgrund ihrer Wirkungen auf die Standortattraktivität und auf die Effizienz beurteilt.

Die Stempelabgaben sind steuersystematisch problematisch, weil sie nicht an einem die Leistungsfähigkeit erhöhenden Vermögenszugang ansetzen und weil sie zum Teil standortschädlich und stark verzerrend sind. Allerdings kommt bestimmten Stempelabgaben insofern eine Ersatzfunktion zu, als sie bestehende Lücken in der Mehrwertsteuer (MWST) oder der Einkommensteuer schliessen:

- So tritt die Abgabe auf Sach- und Vermögensversicherungen teilweise an Stelle der fehlenden Besteuerung dieser Versicherungsdienstleistungen bei der MWST. Hier steht daher nicht die vollständige Abschaffung der Abgabe im Vordergrund, sondern lediglich die Beseitigung der «Taxe occulte», welche diese Abgabe erzeugt.
- Wird die Umsatzabgabe abgeschafft, so stellt sich die Frage, ob nicht zusätzliche Bankkommissionen, z. B. die «Courtagen», der MWST unterstellt werden sollten.
- Ausserdem wäre eine ersatzlose Abschaffung der Abgabe auf Lebensversicherungen angesichts der Privilegierung der Kapitalversicherung im Rahmen der Einkommensteuer fragwürdig.

Die Arbeitsgruppe hat die einzelnen Stempelabgaben bzw. deren Segmente nach der Schädlichkeit in Bezug auf das Standort- und das Effizienzziel rangiert und in drei Prioritätskategorien hinsichtlich der Abschaffung eingeteilt. Eine weitere Kategorie umfasst jene Segmente der Stempelabgaben, bei denen die Arbeitsgruppe empfiehlt, von einer Abschaffung der Stempelabgabe abzusehen.

[3] Die Studie kann bei der ESTV unter www.estv.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Berichte heruntergeladen werden.

[4] Der Bericht kann beim EFD unter www.efd.admin.ch > Dokumentation > Berichte heruntergeladen werden.

Prioritätsstufe	Segmente der Stempelabgaben
1	– Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital – Übergang zum Risikobelegenheitsprinzip bei der Versicherungsabgabe
2	– Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital – Abschaffung der Umsatzabgabe auf inländischen Obligationen – Abschaffung der Abgabe auf inländischen Sach- und Vermögensversicherungen im Bereich der Produktionsphäre
3	– Abschaffung der Umsatzabgabe in den restlichen Segmenten

Demgegenüber empfiehlt die Arbeitsgruppe, auf die Abschaffung der Abgabe auf Lebensversicherungen 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. Die Abgabe dient als Ersatz für die fehlende Besteuerung dieser Leistungen im Rahmen der MWST.

2 Stellungnahme des Bundesrates

Obwohl der Bundesrat die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital im Grundsatz befürwortet, beantragt er aus den nachstehenden Gründen, auf die vorliegende Vorlage zwar einzutreten, sie dann aber zu sistieren.

2.1 Steuerpolitische Prioritäten des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 30. November 2011 eine Aussprache über seine steuerpolitischen Prioritäten geführt. Er stuft dabei zwei Reformen als vordringlich ein, nämlich die Beseitigung der verfassungswidrigen Mehrbelastung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren und die Unternehmenssteuerreform III (USTR III). Nach der bereits beschlossenen Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital soll im Rahmen der USTR III auch die Emissionsabgabe auf Eigenkapital eliminiert werden. An den übrigen Stempelabgaben – der Umsatz- und der Versicherungsabgabe – will der Bundesrat aus finanzpolitischen Gründen hingegen festhalten.

Reform der Ehegattenbesteuerung

Trotz den im Jahr 2008 in Kraft getretenen Sofortmassnahmen im Bereich der Ehepaarbesteuerung wird bei der direkten Bundessteuer nach wie vor ein Teil der verheirateten Zweiverdiener- und Rentnerehepaare steuerlich schlechter behandelt als gleichsituierte Konkubinatspaare. Ziel der Revision ist es, bei der direkten Bundessteuer eine Ehepaar- und Familienbesteuerung zu erwirken, die im Einklang mit der Verfassung steht, die sich möglichst neutral gegenüber den verschiedenen Partnerschafts- und Familienmodellen verhält und die zu ausgewogenen Belastungsrelationen führt. So soll bei der direkten Bundessteuer das Modell «Mehrfachtarif mit

alternativer Steuerberechnung» eingeführt werden. Dieser Lösungsvorschlag ist auf die Beseitigung der steuerlichen Benachteiligung von Zweiverdiener- und Rentnerehepaaren fokussiert und verursacht jährliche Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer von rund 1 Milliarde Franken. Die Vorlage enthält auch Vorschläge für eine einnahmenseitige Gegenfinanzierung. Die Vernehmlassungsfrist lief am 5. Dezember 2012 ab. Der Bundesrat wird im Frühjahr 2013 von den Vernehmlassungsergebnissen Kenntnis nehmen.

Unternehmenssteuerreform III

Die USTR III soll die Attraktivität des Steuerstandortes Schweiz stärken. Dazu soll zum einen die Steuerbelastung für in der Schweiz tätige Unternehmen gesenkt werden. Zum anderen sollen die kantonalen Steuerstatus für Holding- und Verwaltungsgesellschaften modifiziert werden, um die internationale Akzeptanz des schweizerischen Unternehmenssteuerrechts zu stärken. Die konkrete Ausgestaltung und der Zeitplan der Reform sind noch offen. Es ist jedoch bereits absehbar, dass die Verbesserung der internationalen Akzeptanz zu einem Umbau des Systems der Unternehmensbesteuerung führen wird, der namhafte finanzielle Auswirkungen für Bund, Kantone und Gemeinden zur Folge haben wird.

Bereits entschieden hat der Bundesrat in einem Grundsatzentscheid vom Dezember 2008, dass im Rahmen dieser Reform unter anderem auch die Emissionsabgabe auf Eigenkapital abgeschafft werden soll.

Strategie im Bereich der Stempelabgaben

Nachdem die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital bereits im Rahmen der «Too-big-to-fail»-Vorlage beschlossenen worden ist und angesichts der für die USTR III vorgesehenen Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital will der Bundesrat von weiteren Abschaffungsschritten im Bereich der Stempelabgaben, die wesentliche Mindereinnahmen verursachen, absehen. Er hält somit an der Umsatzabgabe und an der Versicherungsabgabe weitgehend fest, zumal keine Gegenfinanzierung identifiziert worden ist, die zugleich ökonomisch sinnvoll und politisch realisierbar erscheint. Bei der Versicherungsabgabe befürwortet er lediglich, den Übergang zum Risikobelegenheitsprinzip im Bereich der Vermögensversicherung zu prüfen.

2.2 Finanzpolitische Restriktionen

In den Finanzplanjahren besteht kein finanzpolitischer Handlungsspielraum in Form von strukturellen Überschüssen, der für die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital genutzt werden könnte. An dieser Ausgangslage ändert auch das vom Bundesrat verabschiedete Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 nichts: Der damit gewonnene Spielraum im Umfang von 200 bis 600 Millionen Franken ist eng begrenzt. Gleichzeitig haben die Hochrechnungen für das Jahr 2012 gezeigt, dass die Einahmen insbesondere bei der direkten Bundessteuer, der Mehrwertsteuer und der Verrechnungssteuer unter den Budgetwerten abschliessen dürften. Dies wird sich aufgrund der tieferen Ausgangsbasis auch auf das Einnahmenniveau der Folgejahre auswirken und den finanzpolitischen Spielraum einschränken. Darüber hinaus zeichnen sich auch erhebliche strukturelle Mehrbelastungen ab. Namentlich zu nennen ist die parlamentarische Initiative der WAK-N zur Weiter-

führung des MWST-Sondersatzes für die Hotellerie ab 2014 (12.485 «MWST-Sondersatz für Beherbergungsleistungen. Verlängerung»), welche bereits in der Frühjahrssession 2013 behandelt werden soll.

Da mittelfristig nicht von einem finanzpolitischen Handlungsspielraum ausgegangen werden kann, müssten die strukturellen Mindereinnahmen, die die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital zur Folge hätte, im Haushalt kompensiert werden. Grundsätzlich ist im Rahmen der Schuldenbremse eine Gegenfinanzierung sowohl über die Einnahmenseite (Mehreinnahmen) als auch über die Ausgabenseite (Minderausgaben) möglich.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass im geltenden Finanzplan 2014–2016 vom 22. August 2012 die Einnahmen aus der Emissionsabgabe auf Eigenkapital auf 280 bis 290 Millionen Franken geschätzt worden sind. Der Umfang der nötigen Gegenfinanzierung ist daher höher als die im Bericht der WAK-N vom 12. November 2012 angegebenen Mindereinnahmen von 240 Millionen Franken, die auf dem Durchschnitt der Jahre 2001–2010 basiert.

2.3 Erwägungen des Bundesrates

Antrag der Mehrheit

Der Bundesrat teilt im Grundsatz die Beurteilung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital, wie sie die WAK-N im Bericht vom 12. November 2012 vorgenommen hat. Nach Auffassung des Bundesrates lässt sich daher dem Anliegen, die Emissionsabgabe auf Eigenkapital abzuschaffen, inhaltlich wenig entgegenhalten.

Wird jedoch die Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital aus dem Paket der USTR III herausgelöst, so kann dadurch die Balance zwischen entlastenden und belastenden Elementen der USTR-III-Vorlage gestört werden, sodass sich deren Realisierungschancen schmälern. Ausserdem ist eine vorgezogene Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital aus finanzpolitischen Überlegungen abzulehnen, da der Entwurf der Kommission auf eine Kompensation der Mindereinnahmen verzichtet und mittelfristig kein finanzpolitischer Handlungsspielraum besteht. Die Frage der Gegenfinanzierung muss im Rahmen der USTR III-Vorlage geklärt werden.

Vor diesem Hintergrund möchte der Bundesrat an der 2008 beschlossenen und im November 2011 bestätigten Strategie eines Gesamtpakets der USTR III festhalten. Dementsprechend strebt er eine Einbettung der Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital in dieses Paket an und lehnt die isolierte, vorgezogene Abschaffung dieser Abgabe ab. Er beantragt daher, auf die vorliegende Vorlage zwar einzutreten, sie dann aber zu sistieren.

Minderheitsantrag zur Kompensation der Mindereinnahmen

Für den Fall, dass die Vorlage entgegen dem Antrag des Bundesrates nicht sistiert wird, nimmt er auch Stellung zum Minderheitsantrag, wonach der Bundesrat innerhalb der nächsten fünf Jahre für die Kompensation der Mindereinnahmen zu sorgen hat, die aus der vorliegenden Gesetzesrevision resultieren.

Auch wenn der Bundesrat der Ansicht ist, dass eine Kompensation der Mindereinnahmen notwendig wäre, lehnt er diesen Antrag aus formellen Gründen ab. Der

vorgeschlagene Gesetzesartikel hat rein deklaratorischen Charakter. Sofern er eine Kompensation auf der Einnahmenseite bezweckt, ist festzuhalten, dass der Bundesrat nicht in eigener Kompetenz neue Steuern einführen oder bestehende Steuern erhöhen kann. Dazu bedarf es jeweils einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage im Bereich der betreffenden Steuer. Falls eine Kompensation der Mindereinnahmen erwünscht ist, wäre das angemessene Verfahren somit, dass der Gesetzgeber bereits jetzt zusammen mit der vorliegenden Vorlage eine anderweitige Steuererhöhung beschliessen würde.

Hat der Gesetzesartikel hingegen eine Kompensation auf der Ausgabenseite zum Ziel, so bringt er keinen spezifischen Mehrwert, da bereits die Schuldenbremse einen dauerhaften Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben zum Ziel hat. Ohne kompensierende Steuererhöhung wird der Bundesrat auch ohne die neue Bestimmung Sparmassnahmen ergreifen müssen.

3 Anträge des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt:

a. auf den Gesetzesentwurf der WAK-N einzutreten; und

b. das Geschäft zu sistieren.

Falls entgegen dem obigen Antrag des Bundesrates das Geschäft nicht sistiert wird, beantragt er im Sinne eines Eventualantrages, den Minderheitsantrag zu Artikel 53*a* StG abzulehnen.