

00.076

Botschaft für ein Bundesgesetz über neue dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe

vom 2. Oktober 2000

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf für ein Bundesgesetz über neue dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 1999 | M | 99.3008 | Anschlusslösung an die dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe (S 3.3.99, Kommission für Wirtschaft und Abgaben SR 98.077; N 15.3.99) |
| 1999 | M | 99.3012 | Anschlusslösung an die dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe (N 15.3.99; Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR 98.077; S 3.3.99) |
| 2000 | M | 00.3001 | Wertpapierstempel (N 16.3.2000, Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR 99.085; S 14.6.2000). |

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

2. Oktober 2000

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Adolf Ogi

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

11108

Übersicht

Im März 2000 beschloss der Bundesrat, ein Steuerpaket vorzubereiten. Damit werden strukturelle Verbesserungen des Steuersystems in den Bereichen Ehepaar- und Familienbesteuerung, Umsatzabgabe und Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums angestrebt. Im Bereich der Umsatzabgabe hat der Bundesrat den Rahmen für Einnahmenausfälle auf maximal 500 Millionen Franken beschränkt.

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

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

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

Der Bundesrat hält ferner dafür, dass diese Änderungen in ein dringliches Bundesgesetz aufgenommen werden sollten, und dass die Vorlage im Hinblick auf die Kooperation der Schweizer Börse mit der Londoner Börse virt-x bereits in der Winter-session 2000 von beiden Räten verabschiedet werden sollte. Die vorliegende Botenschaft lehnt sich eng an die Empfehlungen der gemischten Arbeitsgruppe an.

Da auch ein neues dringliches Bundesgesetz zeitlich befristet werden muss, soll die Umsatzabgabe aber weiterhin Bestandteil des für das vierte Quartal 2000 angekündigten Steuerpakets bilden. Im Rahmen dieses Steuerpaketes wird es dann darum gehen, die am 19. März 1999 verabschiedeten dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe und den Inhalt des neuen dringlichen Bundesgesetzes ins ordentliche Recht überzuführen.

Die mit der Vorlage verbundenen Ausfälle werden auf der Grundlage des Jahres 1999 auf 490 Millionen Franken geschätzt.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Dringlicher Bundesbeschluss vom 19. März 1999

Am 19. März 1999 haben die Räte den Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe erlassen. Dieser Beschluss gilt bis zum Inkraftsetzen einer ihn ersetzenden Bundesgesetzgebung, längstens aber bis zum 31. Dezember 2002. Gegenstand dieses Beschlusses bilden:

- die Entlastung des Handels mit Eurobonds,
- die Entlastung der über die neue Derivatebörse Eurex abgeschlossenen Geschäfte und
- die Erfassung der an der Schweizer Börse als «Remote Members» abgeschlossenen ausländischen Banken als Effektenhändler.

Die Verwirklichung dieser Massnahmen bewirkte Ausfälle in der Grössenordnung von 20 Millionen Franken.

1.1.2 Parlamentarische Vorstösse

Bei der Behandlung des dringlichen Bundesbeschlusses vom 19. März 1999 haben die Räte zwei gleich lautenden Motionen der ständerätlichen und nationalrätlichen Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben zugestimmt:

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

Die entsprechende Änderung des Stempelsteuergesetzes hat so rasch als möglich zu erfolgen mit dem Ziel, dass sie spätestens am 1.1.2003 in Kraft gesetzt werden kann.

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

Der Bundesrat wird ersucht, bis zum 30.9.2000 eine Botschaft betreffend das Bundesgesetz über die Stempelabgaben zwecks Abschaffung des Umsatzstempels auf Wertpapieren in jenen Bereichen vorzulegen, die durch eine Abwanderung ins Ausland gefährdet sind.

Diese Motion ist von beiden Räten überwiesen worden.

1.2 Würdigung der Situation

1.2.1 Gesetzesrevision 1991

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

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

Alles in allem hat die Revision vom Herbst 1991 die Erwartungen erfüllt. Die Erträge der Banken aus dem Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft stiegen in den Jahren 1993 bis 1998 von 14 auf nahezu 24 Milliarden Franken. Der Ertrag der Umsatzabgabe hat sich in den letzten 5 Jahren wie folgt entwickelt (Beträge in Mio. Fr.):

	1995	1996	1997	1998	1999
Inländische Titel	255	321	462	689	609
Ausländische Titel	576	690	1018	1274	1391
Total	831	1011	1480	1963	2000

1.2.2 Dringlicher Bundesbeschluss vom 19. März 1999

Im Frühjahr 1999 erfolgte eine weitere, zeitlich befristete Revision. Der am 19. März 1999 erlassene und bis Ende 2002 befristete dringliche Bundesbeschluss enthält Entlastungen für den Handel mit Eurobonds: Vermittlung sowie Kauf und Verkauf von ausländischen Obligationen sind generell von der Umsatzabgabe befreit, soweit sie für eine ausländische Vertragspartei erfolgen. Entlastet sind ferner die über die neue Derivatebörse Eurex abgeschlossenen Geschäfte. Eine weitere Massnahme betrifft die an der Schweizer Börse angeschlossenen Effekthändler: Diese «Remote Members» sind für die an der Schweizer Börse gehandelten inländischen Wertschriften umsatzabgabepflichtig, schulden für ihre Nostrogeschäfte in dessen keine Abgabe.

Der dringliche Bundesbeschluss vom März 1999 hat sich bis anhin positiv ausgewirkt. Die Schweizer Börse hat den Handel mit Eurobonds erfolgreich aufgenommen. Und sie konnte bis heute 20 ausländische Banken als «Remote Members»

akquirieren. Zu erwähnen ist ferner, dass die Schweizer Börse auf Grund einer Praxisänderung der Eidgenössischen Steuerverwaltung neben dem Handel mit Eurobonds neu auch den sog. Repohandel aufnehmen konnte. Die von der Schweizer Börse entwickelte Plattform für den Repohandel erleichtert das Repogeschäft, welches ein wichtiges und effizientes Instrument der Schweizerischen Nationalbank für die Führung der Geldpolitik ist.

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

1.3 Entwicklung des Finanzplatzes Schweiz

1.3.1 Allgemeines

Der Finanzplatz Schweiz nimmt nach wie vor eine internationale Spitzenposition ein. Im Vermögensverwaltungsgeschäft sind für die Privatkunden laut jüngeren Untersuchungen nicht primär geringere Transaktionskosten, sondern Geschwindigkeit, Qualität der Dienstleistungen und Diskretion entscheidend. Auf der andern Seite dürfte die Aussage zutreffen, wonach der elektronische Handel die Konkurrenz verschärft hat. Für die Teilnahme am liberalisierten Handel ist die physische Präsenz an einem bestimmten Handelsplatz nicht mehr notwendig. Und auch die Gebühren (Courtage) der Banken sind sowohl im Inland als auch im Ausland unter Druck geraten. Dies gilt insbesondere für die Transaktionen mit den (kostenbewussten) institutionellen Anlegern.

Zur Globalisierung und Deregulierung der Finanzplätze hat der Bundesrat in der Botschaft vom 5. Juni 1989 zur Neuordnung der Bundesfinanzen und zur Änderung des Bundesgesetzes über die Stempelabgaben u.a. Folgendes ausgeführt (BBl 1989 III 1, insb. 47):

Der Kunde hat sich gewandelt. Er ist professioneller, anspruchsvoller und sowohl im institutionellen wie im privaten Bereich renditebewusster geworden.

Die neuen Instrumente und die zunehmende Vernetzung führen einerseits zu einer vermehrten Konkurrenzierung des Finanzplatzes Schweiz. Der zunehmende Einsatz der Informatik schafft ein weltumspannendes, rund um die Uhr verfügbares Informationsnetz und damit eine hohe Markttransparenz.

...

Die Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz hat diesen Strukturwandel nicht unbeschadet überstanden. Die traditionellen Stärken – soziale, politische und wirtschaftliche Stabilität, zurückhaltende Regelung des Bankwesens, tiefes Zinsniveau und starke Währung – haben im Zuge der Globalisierung der Finanzmärkte etwas an Anziehungskraft eingebüsst. Dadurch treten gewisse, der Konkurrenzfähigkeit abträgliche Rahmenbedingungen unseres Banken- und Börsenwesens stärker ins Licht.

Die bereits im Jahr 1989 beschriebenen Tendenzen haben im vergangenen Jahrzehnt zu tief greifenden Veränderungen geführt. Im Zuge der Deregulierung hoben zahlreiche Staaten die Vorschriften auf, mit denen sie den grenzüberschreitenden Kapitalverkehr überwacht und eingeschränkt hatten. Damit hat sich der Vorsprung verringert, von dem die Schweizer Banken auf Grund der traditionell liberalen schwei-

zerischen Gesetzgebung profitieren konnten. Die Schweizer Banken haben sich vermehrt auf ausländische Märkte ausgerichtet. Elektronik und Internet haben dazu beigetragen, dass das Geschäft auf den globalisierten Märkten standortunabhängig geworden ist. Die Zukunft des Finanzplatzes Schweiz hängt deshalb mehr von den globalisierten Märkten ab als vom politischen und wirtschaftlichen Umfeld in der Schweiz. In diesem Sinne haben sich die traditionellen Standortvorteile des Finanzplatzes Schweiz relativiert.

1.3.2 Institutionelle Investoren

Seit Jahren warnen Banken und Börse vor den Gefahren, die die Umsatzabgabe für die Standortqualität des Finanzplatzes bedeutet. Diese Warnungen wurden während langer Zeit nicht allzu ernst genommen, weil die Börsenumsätze – und damit die Stempelleinnahmen des Bundes – fast ununterbrochen, oft mit zweistelligen Wachstumsraten, zunahmen. Zwar haben die Umsätze an der Schweizer Börse (SWX) zugenommen. Aber die Wachstumsraten waren an allen wesentlichen Börsen Europas deutlich grösser.

Aktienumsatz einiger europäischer Börsen, 1995 und 1999 (Zahlen in Milliarden US\$)

Börsen	1995	1999	Zunahme
Amsterdam	124	471	+ 280%
Deutsche Börse	594	1551	+ 161%
London	1153	3399	+ 195%
Madrid	54	240	+ 344%
Milano	87	539	+ 520%
Paris	213	770	+ 262%
Stockholm	94	314	+ 234%
SWX	340	562	+ 65%

Gerade im Geschäft mit institutionellen Investoren hat die Umsatzabgabe dazu beigetragen, dass der Börsenplatz seine Wachstumschancen nicht voll wahrnehmen konnte. Denn es fällt jenen institutionellen Investoren, die nicht selbst Effekthändler sind, leicht, der Umsatzabgabe auszuweichen, indem sie ihre Aufträge zum Kauf oder Verkauf von Wertpapieren direkt an Banken im Ausland erteilen.

Drei Aspekte unterscheiden die institutionellen Investoren deutlich von den klassischen «Private-Banking»-Kunden:

- Institutionelle Investoren sind in aller Regel Grossanleger und damit für die Banken attraktive Kunden. Sie stehen oft in scharfer Konkurrenz zueinander, weshalb für ihre «Performance» auch Bruchteile von Prozenten zählen.
- Institutionelle Investoren legen meist öffentlich Rechnung ab. Diskretion ist für sie deshalb von untergeordneter Bedeutung.

- Institutionelle Investoren werden in der Regel professionell geführt. Sie legen wenig Wert auf zahlreiche Zusatzdienstleistungen, die der Privatkunde schätzt.

Dementsprechend sind die Courtagen für institutionelle Anleger deutlich tiefer als im klassischen «Private Banking». Der Mittelwert liegt gemäss den Angaben der Banken und der Börse bei etwa 10 Basispunkten (1 Basispunkt = 0,01%; 10 Basispunkte = 1 Promille), wobei die Werte zwischen etwa 2 und 20 Basispunkten schwanken. Das bedeutet, dass die Umsatzabgabe (mit 7,5 oder 15 Basispunkten) die Transaktionskosten praktisch verdoppelt. Daraus ergeben sich relevante Auswirkungen auf die Performance – ein guter Grund für den institutionellen Anleger, Handelsstrategien zu wählen, welche die Vermeidung der Umsatzabgabe ermöglichen.

Die Umsätze der Schweizer Banken für institutionelle Anleger liegen denn auch deutlich unter dem internationalen Durchschnitt. Das hängt damit zusammen, dass derartige Umsätze heute zu einem grossen Teil über ausländische Geschäftsstellen geleitet werden.

1.3.3 Kooperationspläne der Schweizer Börse

1.3.3.1 Ausgangslage

Die Schweizer Börse (SWX) hat mit den zum Tradepoint Consortium gehörenden Banken intensive Verhandlungen geführt. Die Londoner Börse Tradepoint hat im Juli 2000 den Handel mit über 200 kontinentaleuropäischen «blue chips» aufgenommen. In enger Zusammenarbeit mit der SWX soll bereits im ersten Quartal 2001 die neue Börse virt-x in London in Betrieb genommen werden. Vorgesehen ist, dass die SWX den Handel mit schweizerischen «blue chips» in die virt-x einbringt (und eine Beteiligung von 38% am Kapital von virt-x erwirbt). Für den Handel soll das elektronische System der SWX verwendet werden. Die SWX soll als schweizerische Börse bestehen bleiben; die schweizerischen «blue chips» werden zwar nach wie vor primär an der SWX kotiert, indessen über eine «Sekundärkotierung» an der Londoner virt-x gehandelt. Und die Mitglieder der SWX werden neu auch Mitglieder von virt-x. Für Clearing und Settlement soll nach wie vor das mit dem SWX-Handelssystem verbundene System der SIS SegalInterSettle eingesetzt werden. Als zentrale Gegenpartei wird das Londoner Clearing House auftreten; die Aufsichtsfunktionen sollen von der Londoner Financial Services Authority ausgeübt werden.

1.3.3.2 Probleme bei der Umsatzabgabe

Artikel 19 des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben (StG) sieht vor, dass die von inländischen Banken mit ausländischen Banken getätigten Geschäfte von der Umsatzabgabe zu entlasten sind, aber diese Entlastung beschränkt sich nach geltendem Recht auf den Handel mit *ausländischen Wertpapieren*. Wenn eine inländische Bank schweizerische Titel über das neue Handelssystem virt-x an das London Clearing House verkauft (oder schweizerische Titel via virt-x vom London Clearing House erwirbt), so muss sie nach der geltenden Ordnung für diese Gegenpartei eine halbe Umsatzabgabe entrichten. Wird diese Regelung nicht geändert,

so ergibt sich für die schweizerischen Banken beim Handel über virt-x ein markantes Handicap, weil die übrigen Mitglieder von virt-x nicht umsatzabgabepflichtig sind.

1.4 Einsetzung einer gemischten Arbeitsgruppe

Am 13. März 2000 beschloss der Bundesrat, ein Steuerpaket vorzubereiten. Damit werden konkrete strukturelle Verbesserungen des Steuersystems in den Bereichen Ehepaar- und Familienbesteuerung, Umsatzabgabe und Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums angestrebt. Vorgesehen ist, dass der Bundesrat die entsprechende Botschaft bereits im Dezember 2000 verabschiedet. Im Bereich der Umsatzabgabe ist der Bundesrat bereit, jährliche Ausfälle von (maximal) 500 Millionen Franken in Kauf zu nehmen.

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

1.5 Zusammensetzung, Vorgehen und Vorschläge der Arbeitsgruppe «Revision der Umsatzabgabe»

Die Arbeitsgruppe «Revision der Umsatzabgabe» setzte sich aus fünf Vertretern der Banken, der Börse und des Anlagefondsverbands, aus einem Vertreter der Schweizerischen Nationalbank sowie aus fünf Vertretern der Eidgenössischen Steuerverwaltung zusammen. Um abzuklären, welche Richtung für Entlastungen bei der Umsatzabgabe eingeschlagen werden sollte, lud die Arbeitsgruppe Vertreter des Anlagefondsverbands, Delegationen mehrerer Banken und Vertreter von Bankengruppen (Vereinigung der Genfer Privatbankiers und Vertreter der liechtensteinischen Banken) sowie die Industrie-Holding zu Hearings ein. Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, dass Entlastungsmassnahmen bei der Umsatzabgabe primär auf die mit institutionellen Anlegern getätigten Geschäfte ausgerichtet werden sollten. Eingehend informieren liess sich die Arbeitsgruppe auch über die Kooperationspläne der Schweizer Börse. Dies führte zu einem weiteren Vorschlag zur Entlastung des Handels mit schweizerischen Aktien an einer ausländischen Börse.

Die Arbeitsgruppe hält des Weiteren dafür, dass die erwähnten Änderungen in ein dringliches Bundesgesetz aufgenommen werden sollten, und dass die Vorlage im Hinblick auf die Kooperation der Schweizer Börse mit der Londoner Börse virt-x bereits in der Wintersession 2000 von beiden Räten verabschiedet werden sollte.

1.6 Konferenzielle Konsultation

Der Terminplan für die Vorbereitung der Botschaft zum Steuerpaket ist ambitiös, weil die entsprechende Botschaft bereits im Dezember 2000 verabschiedet werden soll. Angesichts des Zeitdrucks beschloss der Bundesrat mit Bezug auf die Umsatzabgabe daher, von einem schriftlichen Vernehmlassungsverfahren Abstand zu nehmen und statt dessen ein konferenzielles Verfahren durchzuführen.

Die konferenzielle Konsultation fand am 21. August 2000 statt. Teilnehmer waren Delegationen der politischen Parteien, der Spitzenverbände sowie weitere interessierte Verbände. Als Unterlage für die Konsultation erhielten die Teilnehmer den vom 30. Juni 2000 datierten Bericht der Arbeitsgruppe «Revision der Umsatzabgabe».

Die Vertreter von Wirtschaft, Branche und Arbeitgebern sowie die bürgerlichen Parteien unterstrichen angesichts des dynamischen Wandels den Handlungsbedarf und stimmten den Vorschlägen der Arbeitsgruppe bezüglich Zielsetzungen, Massnahmen und Dringlichkeit zu. Die vorgeschlagene Revision sei eine Voraussetzung für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit eines wichtigen Wirtschaftszweigs mit hoher Wertschöpfung.

Kritik ernteten die Empfehlungen des Berichts der Arbeitsgruppe von den Vertretern der Arbeitnehmerschaft und von den linken Parteien. Zwar wurde vor allem bezüglich der Börse ein Handlungsbedarf anerkannt. Jedoch wurden die vorgeschlagenen Massnahmen insgesamt abgelehnt. Dies vor allem, weil Vorschläge zur Kompensation der Steuerausfälle (z.B. mittels einer Depotsteuer) fehlen, was im Widerspruch zu den Beschlüssen des Runden Tisches stehe.

2 Besonderer Teil

2.1 Konzept der Vorlage

In Anlehnung an den Bericht der Arbeitsgruppe «Revision der Umsatzabgabe» soll sich die neue Revision auf die folgenden Änderungen konzentrieren:

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

2.1.1 Institutionelle Investoren

Auf Grund der von der Arbeitsgruppe «Revision der Umsatzabgabe» durchgeführten Hearings besteht im Bereich der *Geschäfte mit institutionellen Anlegern* ein grosser Handlungsbedarf. Mit der Befreiung der institutionellen Anleger von der Umsatzabgabe würde es den Schweizer Banken ermöglicht, in diesem überdurchschnittlich wachsenden Geschäftsbereich nicht nur der Abwanderung von Geschäften Einhalt zu gebieten, sondern auch neue Geschäfte in die Schweiz zu holen.

Die ursprüngliche Idee, den Handel mit *schweizerischen Aktien* generell von der Umsatzabgabe zu befreien, wird auch von der Schweizer Börse nicht mehr propagiert, weil sie die hier vorgeschlagene Massnahme als effizienter betrachtet.

Was die Entlastung der mit institutionellen Anlegern getätigten Geschäfte angeht, wurden im Verlauf der von der Arbeitsgruppe «Revision der Umsatzabgabe» durchgeführten Hearings die *Anlagefonds* und die *Pensionskassen* am häufigsten erwähnt. Die inländischen Anlagefonds stehen in Konkurrenz mit ausländischen Fonds, und sie versprechen sich eine Verbesserung der Performance, wenn die Umsatzabgabe zu ihren Lasten nicht mehr erhoben würde. Die Vermögen der ausländischen Anlagefonds werden durchwegs aus dem Ausland verwaltet. Eine Entlastung würde es den Banken ermöglichen, die Vermögen ihrer im Ausland (insbes. in Luxemburg) errichteten Fonds vermehrt aus der Schweiz zu bewirtschaften. Mit Bezug auf die inländischen Pensionskassen dürfte eine Entlastung dem Trend entgegenwirken, Aufträge zum Kauf oder Verkauf von Titeln (wegen der Umsatzabgabe) nicht inländischen, sondern ausländischen Banken zu erteilen. Und was die ausländischen Pensionskassen angeht, hoffen die Banken, dass sie auch hier das Vermögensverwaltungsgeschäft ausbauen können, wenn die Umsatzabgabe zu Lasten solcher Anleger nicht mehr erhoben wird.

«*Institutioneller Anleger*» ist kein klar definierter Begriff. Um die Entlastung von Geschäften mit institutionellen Anlegern konkret zu erörtern, hat die Arbeitsgruppe «Revision der Umsatzabgabe» die «Institutionellen» in die folgenden 9 Kategorien aufgeteilt:

- 1 Banken und Broker,
- 2 *Öffentliche Hand (Staaten, Gliedstaaten, Gemeinden und Zentralbanken)*,
- 3 Internationale Organisationen,
- 4 *Anlagefonds*,
- 5 *Lebensversicherungen*,
- 6 *Sozialversicherungseinrichtungen (Sozialversicherungskassen, AHV-Fonds und Ausgleichskassen)*,
- 7 *Berufliche und gebundene Vorsorge (Pensionskassen, Anlagestiftungen, Säule 3a)*,
- 8 Juristische Personen mit öffentlichem oder gemeinnützigem Zweck,
- 9 Corporates, d.h. grosse Unternehmen (Stichwort Cash-Management).

Die vorgeschlagenen Entlastungsmassnahmen sollen vor allem auf die *Investoren im Sinn der Kategorien 2 und 4–7* ausgerichtet werden, das heisst auf die öffentliche Hand, die Anlagefonds, die Lebensversicherungen sowie die Vorsorgeträger.

Die Anliegen der grossen (multinationalen) Unternehmen, die im Sinn von «Corporates» zu den Institutionellen der Kategorie 9 gezählt werden könnten, sollen im Rahmen des neuen Bundesgesetzes über die Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung berücksichtigt werden (Botschaft vom 13. Juni 2000, Ziff. 1.3.9.6). Die von der Industrie-Holding zusätzlich geforderte Entlastung des Erwerbs eigener Aktien ist standortpolitisch nicht von entscheidendem Gewicht.

Gesetzestechisch soll die Entlastung von Geschäften mit institutionellen Anlegern in dem Sinn gelöst werden, dass die abgabepflichtigen Effekthändler im Rahmen

einer Revision von Artikel 17 StG von der Pflicht dispensiert werden, für solche Anleger die Umsatzabgabe abzuliefern.

Der mit dieser Entlastung verbundene Einnahmefall ist mit rund 440 Millionen Franken zu veranschlagen.

2.1.2 Handel mit inländischen Aktien an einer ausländischen Börse (Projekt virt-x)

Wie unter Ziffer 1.3.3.2 bereits ausgeführt, beschränkt sich die in Artikel 19 StG geregelte Entlastung für an ausländischen Börsen getätigte Geschäfte auf den Handel mit *ausländischen Wertpapieren*. Wenn eine inländische Bank schweizerische Titel beispielsweise über die neue Börse virt-x kauft oder verkauft, so muss sie nach der geltenden Ordnung für das Londoner Clearing House als Gegenpartei eine halbe Umsatzabgabe entrichten.

Die damit verbundene steuerliche Benachteiligung der schweizerischen Effekthändler stellt ein gravierendes Problem dar, das durch eine Revision von Artikel 19 StG sehr rasch behoben werden sollte. Geschieht dies nicht, dürfte die Umsatzabgabe dem Finanzplatz Schweiz zum Nachteil gereichen, weil gewärtigt werden muss, dass unsere Banken den Handel mit inländischen Titeln nach Möglichkeit in ihre Londoner Niederlassungen auslagern und dass institutionelle Anleger ihre Aufträge zum Kauf oder Verkauf von inländischen Wertschriften an Banken im Ausland erteilen.

Die Änderung von Artikel 19 StG wird einen Ausfall von rund 50 Millionen Franken verursachen.

2.2 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

2.2.1 Institutionelle Anleger

Artikel 4 Absatz 2

Der Bereich der Anlagefonds ist nach geltendem Recht schon von der Emissionsabgabe ausgenommen; deshalb sind die Begriffsbeschreibungen von Artikel 4 Absatz 2 nur noch für die Umsatzabgabe von Bedeutung. Die Befreiung dieses Sektors von der Umsatzabgabe (zur Begründung für diese Befreiung vgl. die Erläuterungen zu Art. 17a Abs. 1 Bst. c hiernach) macht die Begriffsbeschreibung überflüssig, weshalb sie gestrichen werden kann.

Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe c und Absatz 4

Artikel 13 Absatz 3 umschreibt den Kreis der steuerpflichtigen (inländischen) Effekthändler. Institutionelle Anleger können nach Buchstabe d selber die Eigenschaft eines inländischen – und damit für die Umsatzabgabe steuerpflichtigen – Effekthändlers haben. Als solche unterliegen sie in jedem Falle der Umsatzabgabe, ungeachtet ob sie Umsätze mit oder ohne Vermittlung durch andere inländische Effekthändler (z.B. Banken, insbesondere für Umsätze über die Börse) tätigen.

Grundvoraussetzung einer Befreiung solcher institutioneller Anleger ist somit, sie vorab aus der Qualifikation als inländische Effektenhändler zu entlassen.

Gemäss Buchstabe c der heutigen Bestimmung zählen die Fondsleitungen von Anlagefonds zu den Effektenhändlern. Ihre Befreiung von der Umsatzabgabe setzt somit ihre Streichung voraus (zur Begründung für die Ausnahme von der Umsatzabgabe vgl. die Erläuterungen zu Art. 17a Abs. 1 Bst. c hienach).

Die berufliche Vorsorge kann nach Artikel 48 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) auch in der Rechtsform von Genossenschaften betrieben werden. Auf Grund von Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe d des geltenden Rechts sind die Genossenschaften mit steuerbaren Urkunden im Wert von mehr als 10 Millionen Franken ebenfalls umsatzabgabepflichtig. Um den Bereich der beruflichen Vorsorge vollumfänglich von der Umsatzabgabe auszunehmen, muss demzufolge im neuen Absatz 4 von Artikel 13 festgehalten werden, dass die als Genossenschaften organisierten Einrichtungen der beruflichen Vorsorge nicht zu den abgabepflichtigen Effektenhändlern gehören.

Artikel 14 Absatz 4

Die Versicherer zählen zu den klassischen institutionellen Anlegern. Dabei ist zu beachten, dass sie auch wie andere Segmente des Dienstleistungssektors als gewinnorientierte Unternehmen betrachtet werden können. Deshalb ist eine generelle Ausnahme der Versicherer von der Umsatzabgabe nicht angebracht.

Im Rahmen des Sicherungsfonds verwalten die Lebensversicherer bedeutende Portefeuilles, welche wirtschaftlich betrachtet den Versicherungsnehmern gehören. Zudem zählen diese Gelder zum Bereich der dritten Säule. Da die Erleichterungen bei der Umsatzabgabe darauf abzielen sollen, das Alterssparen zu begünstigen, ist es konsequent, auch die institutionelle Vermögensverwaltung im Rahmen der Säule 3b einzubeziehen. Eine Befreiung der schweizerischen Versicherer im Rahmen ihrer Verwaltung der Sicherungsfonds lässt sich unter diesen Umständen rechtfertigen.

Die (inländischen) Lebensversicherer gehören zu den steuerpflichtigen Effektenhändlern, da sie regelmässig die Voraussetzungen von Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe d erfüllen. Weil die Lebensversicherer nicht für sämtliche Geschäfte, sondern nur für den Bereich ihres Sondervermögens von der Umsatzabgabe ausgenommen werden sollen, würde eine Änderung von Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe d zu weit führen. Mit der Befreiung der Lebensversicherer von dem auf sie selber entfallenden Teil der Abgaben (nur) für die Fälle, wo sie Gelder des Sicherungsfonds für den Erwerb oder die Veräusserung steuerbarer Urkunden verwenden, wird die angestrebte Reduktion der Ausnahme auf die erwähnten Sicherungsfonds erreicht. Technisch lässt sich diese Einschränkung regeln, indem auf das vom Lebensversicherer zu führende Register Bezug genommen wird. Wie bei den Handelsbeständen der professionellen Effektenhändler entsteht in diesem Bereich ein Problem, wenn ein Lebensversicherer abgabefrei erworbene Titel später dem Sicherungsfonds entnimmt, um sie fortan als normale Anlage zu halten, für die er die Entlastung nicht beanspruchen kann. Dieses Problem soll indessen nicht im Gesetz, sondern in der Verordnung geregelt werden.

Da die inländischen Lebensversicherer grundsätzlich Effektenhändler bleiben, müssen andere Effektenhändler (insbes. Banken) gemäss Artikel 17 Absatz 2 für sie von vornherein keine Umsatzabgabe entrichten, sodass für die über andere Effekten-

händler abgewickelten Geschäfte keine besondere Befreiungsbestimmung geschaffen werden muss.

Artikel 17 Absatz 2

Unter den Ausführungen zu Artikel 14 Absatz 4 wurde aufgezeigt, dass jeder Effektenhändler für alle Gegenparteien abgabepflichtig wird, die sich nicht ihrerseits als abgabepflichtige Effektenhändler ausweisen können. Soweit ein institutioneller Anleger selber registrierter (inländischer) Effektenhändler ist, entfällt somit die Abgabepflicht für jeden ihm gegenüberstehenden andern Effektenhändler. Für institutionelle Anleger, die nun aber gemäss dem geänderten Artikel 13 Absatz 3 nicht mehr selber inländische Effektenhändler sind oder dies nie waren, genügt eine Befreiung nach dem bisherigen Wortlaut von Artikel 17 Absatz 2 nicht mehr, und es muss deshalb ausdrücklich erwähnt werden, dass sie als Partei im Sinne dieser Bestimmung nicht mehr in Frage kommen. Am einfachsten lässt sich dies erreichen, indem die von der Umsatzabgabe zu entlastenden institutionellen Anleger den registrierten Effektenhändlern beigegeben werden.

Artikel 17a

Diese Bestimmung dient der Umschreibung des Kreises der Anleger, die als institutionelle Anleger im Sinne des Umsatzabgaberechts von dieser Abgabe entlastet werden sollen. Dabei wird grundsätzlich nicht zwischen inländischen und ausländischen institutionellen Anlegern unterschieden. Denn die vorgeschlagene Revision der Umsatzabgabe bezweckt die Beibehaltung und die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzplatzes. Allerdings gibt es hinsichtlich ausländischer Anleger gewisse Schwierigkeiten, diese beispielsweise auf Grund der für sie geltenden (ausländischen) Aufsichtsregelungen einwandfrei zu definieren. Aus diesem Grund ergibt sich in diesem Bereich teilweise gezwungenermassen eine engere Umschreibung der ausländischen institutionellen Anleger im Vergleich zu den schweizerischen und muss sich der Gesetzgeber hier bei der Heranziehung ausländischer Aufsichtsregelungen mit allgemeinen Hinweisen begnügen.

Die Bestimmung von Artikel 17a gliedert sich in 5 Absätze, wobei der erste eine vollständige Aufzählung enthält, welche durch die anschliessenden Absätze teilweise verfeinert wird. In der folgenden Kommentierung werden diese Detailbestimmungen jeweils zusammen mit der erstmaligen Erwähnung der betroffenen Kategorie institutioneller Anleger behandelt.

Artikel 17a Absatz 1 Buchstabe a

Mit der Befreiung des Bundes, der Kantone und der politischen Gemeinden soll der Teil staatlicher Aufgabenbereiche, welcher sich ohne besondere Komplikationen von andern Tätigkeiten abgrenzen lässt, von den durch die Umsatzabgabe verursachten Belastungen und Umtrieben ausgenommen werden. Die Befreiung des Bundes, der Kantone und der Gemeinden soll sich aber nicht auf ihre Anstalten erstrecken, soweit sie nicht in einer anderen Ausnahmebestimmung explizit erwähnt sind.

Artikel 17a Absatz 1 Buchstabe b

Die unter den allgemeinen Ausführungen zu Artikel 17a erwähnten besonderen Abgrenzungsprobleme hinsichtlich ausländischer institutioneller Anleger haben dazu geführt, dass hier ausdrücklich nur die ausländischen Staaten an sich – und nicht deren Gliedstaaten oder Gemeinden – befreit werden sollen. Analog dazu werden auch bewusst nur die Zentralbanken erwähnt, um zu verhindern, dass andere gemischt-wirtschaftliche Gebilde die Entlastung von der Umsatzabgabe beanspruchen können.

Artikel 17a Absatz 1 Buchstabe c

Gemäss Artikel 13 Absatz 2 zählen die Anteilscheine von Anlagefonds zu den steuerbaren Urkunden. Dies hat zur Folge, dass Kauf und Verkauf solcher Anteilscheine der Umsatzabgabe unterliegen. Da die inländischen Anlagefonds bzw. ihre Fondsleitungen nach heutigem Recht selber Effektenhändler sind (vgl. Art. 13 Abs. 3 Bst. c), erfasst die Umsatzabgabe aber auch die von ihnen getätigten Umsätze in steuerbaren Urkunden. Wenn man bedenkt, dass der innere Wert des Fondsanteils selber dem Wert der im Fonds befindlichen Anlagen entspricht, führt die Erfassung sowohl der Fondsanteile als auch des Anlagevermögens in Form steuerbarer Urkunden zu einer wirtschaftlichen Doppelbelastung. Angesichts des Umstandes, dass gerade das Steuerrecht im Bereich der Anlagefonds den Durchgriff auf die Anleger kennt, erweist sich diese Doppelbelastung als problematisch.

Die erwähnte Doppelbelastung kann entweder durch die Befreiung des Handels mit Anlagefondsanteilen oder aber durch eine Befreiung der Fonds selber für ihre Transaktionen mit steuerbaren Urkunden beseitigt werden.

Die Befreiung der Anlagefonds selber von der Umsatzabgabe ist dabei einer Ausnahme der Anlagefondsanteile von der Umsatzabgabe vorzuziehen; denn diese Massnahme gestattet es den inländischen Anlagefonds, ihre Portefeuilles ohne Abgabebelastung zu bewirtschaften und damit die Performance zu verbessern. Aus dem Bestreben, die inländischen und die ausländischen Anlagefonds gleich zu behandeln, ergibt sich ein weiteres Argument, diese Lösung zu wählen (vgl. die Ausführungen zu Art. 17a Abs. 1 Bst. d hienach).

Mit der Bezugnahme auf Artikel 2 des Bundesgesetzes über die Anlagefonds (AFG) kann eine optimale, mit dem als für den Bereich der Anlagefonds besonders im Vordergrund stehenden Gesetz übereinstimmende Begriffsumschreibung gefunden werden. Auf fondsähnliche Vermögen (insbes. auf bankinterne Sondervermögen) soll die Entlastung nicht Anwendung finden.

Artikel 17a Absatz 1 Buchstabe d

Die Absicht, in- und ausländische institutionelle Anleger grundsätzlich nicht ungleich zu behandeln, wurde bereits unter Artikel 17a hievor generell begründet.

Im Bereich der Anlagefonds besteht die Besonderheit, dass bereits heute ein Grossteil der ausländischen Anlagefonds, die durch schweizerische Banken usw. betrieben werden, in Luxemburg angesiedelt ist. Ein Grund hierfür dürfte in der Dauer des Bewilligungsverfahrens liegen. Und ein zweiter, wesentlicher Grund liegt darin, dass die Anteile eines in Luxemburg zugelassenen Anlagefonds ohne zusätzliche Formalitäten im Raume der gesamten Europäischen Union vertrieben werden können. Die Entlastung der ausländischen Anlagefonds wird es den schweizerischen Banken er-

möglichen, die Vermögen der von ihnen im Ausland errichteten Anlagefonds uneingeschränkt aus der Schweiz heraus zu verwalten.

Zur Entlastung der ausländischen Anlagefonds kann ebenfalls auf das AFG Bezug genommen werden.

Artikel 17a Absatz 1 Buchstabe e in Verbindung mit Absatz 2

Die Einrichtungen der Sozialvorsorge üben unbestrittenermassen für Bund, Kantone und Gemeinden bzw. die schweizerische Bevölkerung besonders wichtige Tätigkeiten aus. Gleichzeitig sind sie sehr bedeutende institutionelle Anleger, bei denen zunehmend die Tendenz zu verzeichnen ist, dass sie ihre Umsätze wegen der Umsatzabgabe im Ausland vornehmen lassen. Sowohl das Anliegen, die Unkosten dieser Anleger im Interesse der Bevölkerung möglichst klein zu halten als auch dasjenige, der Abwanderungstendenz dieser Vorsorgeeinrichtungen zu begegnen, lassen deren Entlastung von der Umsatzabgabe als richtig erscheinen.

In Absatz 2 der hier behandelten Bestimmung werden die inländischen Sozialvorsorgeeinrichtungen – wieder unter Bezugnahme auf die einschlägigen besonderen Gesetze, soweit sich die Begriffsumschreibung nicht schon einwandfrei aus dem Namen der Einrichtung selber ergibt – einzeln aufgezählt. Diese Aufzählung ist abschliessend, um Abgrenzungsprobleme zu andern Einrichtungen zu verhindern.

Artikel 17a Absatz 1 Buchstabe f in Verbindung mit Absatz 3

Eine unterschiedliche Behandlung der inländischen und der ausländischen Einrichtungen der Sozialvorsorge wäre auch hier aus den bereits unter Artikel 17a im Allgemeinen ausgeführten Überlegungen nicht am Platz. Da es unmöglich ist, sämtliche ausländischen Aufsichtsgesetzgebungen zu zitieren, muss hier mit Absatz 3 der Bestimmung eine allgemeine Verweisung auf gleichgeartete Aufgabenstellungen sowie eine der schweizerischen vergleichbare ausländische Aufsicht genügen.

Artikel 17a Absatz 1 Buchstabe g in Verbindung mit Absatz 4

Die Vorlage geht davon aus, dass die Einrichtungen der beruflichen und der gebundenen Vorsorge ebenfalls zu den unabdingbaren Pfeilern einer sozialstaatlichen und damit steuerlich zu fördernden Vorsorge für Alter usw. zählen. Deshalb ist es gerechtfertigt, hier auch im Bereich der Umsatzabgabe fördernd zu wirken.

Die Problemstellung, eine möglichst einwandfreie Umschreibung der in Frage kommenden Einrichtungen zu finden, wurde auf Grund derselben Methode gelöst wie bei den Einrichtungen nach Artikel 17a Absatz 1 Buchstabe e in Verbindung mit Artikel 17 Absatz 2.

Unter Artikel 17a Absatz 4 Buchstabe a sind – durch Verweisung auf das BVG – die beruflichen Vorsorgeeinrichtungen des obligatorischen Bereichs und – durch Verweisung auf Artikel 331 OR – diejenigen des überobligatorischen Bereichs erfasst.

Die ebenfalls zur 2. Säule zu zählenden Freizügigkeitsstiftungen werden in Artikel 17a Absatz 4 Buchstabe b explizit erwähnt.

Im Einklang mit der Förderung der Säule 3a im fiskalischen Bereich soll diese auch bei der Umsatzabgabe eine Erleichterung erfahren. Deshalb erfasst Artikel 17a Absatz 4 Buchstabe c ausdrücklich auch die in Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung über

die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen (BVV 3) genannten Einrichtungen. Dazu gehören insbes. die in dieser Verordnung genannten Bankstiftungen.

Der Vollständigkeit halber soll mit Artikel 17a Absatz 4 Buchstabe d sichergestellt werden, dass auch Anlagestiftungen, die exklusiv für inländische Einrichtungen der beruflichen Vorsorge oder der gebundenen Selbstvorsorge tätig sind, zum Kreis der institutionellen Anleger gezählt werden können.

Artikel 17a Absatz 1 Buchstabe h in Verbindung mit Artikel 17a Absatz 5

Analog zur Bestimmung von Artikel 17a Absatz 1 Buchstabe f wäre es mit dem Ziel der Revision kaum vereinbar, die ausländischen Einrichtungen nicht ebenfalls zu befreien. Da aber auch hier eine genauere Umschreibung der in Frage kommenden Einrichtungen nicht möglich ist, muss deren Umschreibung in Absatz 5 gleich offen sein wie diejenige von Artikel 17a Absatz 3 des Entwurfs.

Artikel 17a Absatz 1 Buchstabe i

Gemäss dem Grundsatz, in- und ausländische institutionelle Anleger gleich zu behandeln (die inländischen Lebensversicherer sollen im Rahmen des neuen Art. 14 Abs. 4 befreit werden), soll auch eine Ausnahmebestimmung für ausländische Versicherer geschaffen werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Banken in diesem Bereich ebenfalls zu verbessern.

Analog zur Lösung für die ausländischen Einrichtungen der Sozialversicherung soll auch hier die Bezugnahme auf ausländische, dem schweizerischen Standard ebenbürtige Aufsichtsregelungen dafür sorgen, dass nur tatsächlich im Lebensversicherungsgeschäft tätige Unternehmen in den Genuss der Befreiung kommen.

2.2.2 Handel mit inländischen Aktien an einer ausländischen Börse (Projekt virt-x)

Artikel 19 Absatz 3

Auf Grund der bisherigen Marktgegebenheiten haben die verschiedenen Börsen die Eigenheit, dass die wichtigsten Titel mehrheitlich jeweils an der Börse des Landes gehandelt werden, in welchem die betroffenen Gesellschaften ihren Sitz haben. Demzufolge werden beispielsweise auch heute noch die bedeutendsten schweizerischen Aktien («blue chips») an der schweizerischen Börse SWX gehandelt. Gleichzeitig ist zu beachten, dass an der Börse, an welcher die Mehrheit einer bestimmten Kategorie von Titeln gehandelt wird, die reellste Preisgestaltung für diese Titel entsteht, was wiederum dazu führt, dass der Grossteil der Kunden die betreffenden Titel nur über diese Börse handeln will, d.h. der Handel zieht dorthin, wo die grösste sog. «Liquidität» besteht.

In letzter Zeit hat sich die Börsenlandschaft zu ändern begonnen. Es bestehen verschiedene Projekte, Börsen zusammenzulegen oder anderweitige Kooperationen über die Landesgrenzen hinaus aufzubauen. Der schweizerische Finanzplatz kann sich dieser Entwicklung, in welcher in nächster Zukunft wichtige Neuerungen zu erwarten sind, nicht entziehen. Die SWX hat in diesem Zusammenhang auf Grund

ihres heute noch vorhandenen wesentlichen technologischen Vorsprungs gegenüber den ausländischen Börsen einen grossen Trumpf in der Hand, welcher es ihr ermöglichen sollte, im Bereich dieser Neuerungen eine bedeutende Rolle mitzuspielen.

Die SWX verfolgt deshalb das Projekt, ihre Technologie im Rahmen einer internationalen Kooperation einer ausländischen Börse zur Verfügung zu stellen. Zu den unabdingbaren Teilen dieses Projekts gehört der Transfer des Handels mit den wichtigsten schweizerischen Aktien in diese ausländische Börse. Damit soll verhindert werden, dass der Finanzplatz Schweiz im Vergleich zu den anderweitigen Entwicklungen, insbesondere Zusammenschlussbestrebungen im Rahmen des Börsenhandels, ins Hintertreffen gerät. Auch für die SIS SegalInterSettle wird dieser Schritt wesentlich darüber entscheiden, ob sie im europäischen Konkurrenzkampf weiterhin bestehen kann oder sich auf eine rein lokale Rolle beschränken muss.

Mit der Unterwerfung der ausländischen Mitglieder einer schweizerischen Börse unter die Umsatzabgabe (vgl. Art. 13 Abs. 3 Bst. e) hat der Gesetzgeber im Rahmen des dringlichen Bundesbeschlusses vom 19. März 1999 dem Grundsatz nachgelebt, dass der Ort der Börse für die umsatzabgaberechtliche Behandlung zu berücksichtigen ist. Wer in der Schweiz über eine Börse handelt, soll folglich auch hier durch die Umsatzabgabe erfasst werden. Unter diesem Blickwinkel erscheint es als folgerichtig, dass ein Handeln – auch durch schweizerische Effektenhändler – an einer ausländischen Börse bei der Umsatzabgabe entlastet wird. In diese Richtung weist auch die bereits heute bestehende Ausnahme von Artikel 19 Absatz 1, mit welcher Geschäfte mit ausländischen Banken und Börsenagenten im Bereich von ausländischen Titeln von der Umsatzabgabe entlastet werden.

Dieser Folgerung steht indessen der heute geltende Grundsatz gegenüber, dass alle schweizerischen Effektenhändler von vornherein, d.h. ungeachtet wo sie ihre Umsätze tätigen, der Umsatzabgabe unterworfen sind. Auch wenn die schweizerischen «blue chips» an einer ausländischen (mit Hilfe der SWX betriebenen) Börse gehandelt werden, bleiben die inländischen Effektenhändler im Falle der Beibehaltung der bisherigen Regelung für ihre Umsätze steuerpflichtig.

Falls diese Abgabepflicht inländischer Effektenhändler auch für ihre Umsätze an ausländischen Börsen unverändert aufrechterhalten wird und an diesen ausländischen Börsen die wichtigsten schweizerischen Aktien gehandelt werden, verlieren die Schweizer Banken ein Marktsegment, welches einen wesentlichen Teil des heutigen Finanzplatzes Schweiz ausmacht. Denn es wird ausländischen Mitgliedern solcher ausländischer Börsen ein Leichtes sein, den Schweizer Banken Kunden abzuwerben mit dem Argument, sogar schweizerische «blue chips» zu optimalen Konditionen und – im Gegensatz zu den schweizerischen Effektenhändlern auch ohne Umsatzabgabebelastung – liefern oder abnehmen zu können.

Aus diesem Grund ist es für ein Gelingen des geplanten, für die künftige Rolle des Finanzplatzes Schweiz äusserst wichtigen Projektes der SWX zwingend, dass in diesem Bereich der Logik einer Besteuerung am Ort der Börse gefolgt wird. Diese Ausnahme kann dadurch auf das Nötigste eingeschränkt werden, dass sie nur wirkt, wenn der betroffene inländische Effektenhändler tatsächlich auch selber Mitglied der ausländischen Börse ist. Die vorgeschlagene Bestimmung ändert (wie der geltende Art. 19 Abs. 1) nichts daran, dass der inländische Effektenhändler für seine Kunden eine (halbe) Umsatzabgabe zu entrichten hat.

Die mit dieser Massnahme verbundenen Steuerausfälle sind im Übrigen nur deshalb so klein, (rund 50 Millionen Franken) weil der Weg über das Ausland für viele

Transaktionen schon heute umsatzabgabefrei offensteht. Deshalb erscheint das mit der vorgeschlagenen Lösung angestrebte Ziel, die heutigen Veränderungen in der Börsenlandschaft nicht untätig geschehen zu lassen und damit die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzplatzes zu unterstützen, in diesem Bereich besonders angebracht.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Massnahmen werden beim Bund auf der Grundlage des Jahres 1999 einen Einnahmenausfall von rund 490 Millionen Franken verursachen. Für die Kantone, welche am Ertrag der Stempelabgaben nicht mehr beteiligt sind, ergeben sich keine Ausfälle.

Die vorgeschlagenen Massnahmen werden beim Bund keine personellen Konsequenzen zeitigen.

3.2 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Der Bundesrat hält dafür, dass die Entlastung der mit institutionellen Anlegern getätigten Geschäfte die Konkurrenzfähigkeit des Finanzplatzes stärken wird. Die vorgeschlagenen Entlastungen bezwecken denn auch, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Banken und Finanzgesellschaften zu verbessern. Es soll ihnen (wie bei der Gesetzesrevision vom 4. Okt. 1991) ermöglicht werden, gefährdete Geschäfte auf dem Heimmarkt zu halten und gewisse Transaktionen zurückzugewinnen. Gleichzeitig soll aber auch verhindert werden, dass die schweizerischen Banken sowohl das Vermögensverwaltungsgeschäft als auch die Arbeitsplätze der von ihnen beschäftigten Wertschriftenhändler vermehrt auf ihre ausländischen Niederlassungen auslagern und dass die ausländische Konkurrenz ihre Marktanteile vergrössern kann.

4 Legislaturplanung

Im Bericht über die Legislaturplanung 1999–2003 hat der Bundesrat angekündigt, dass er im Bereich der Umsatzabgabe eine Anschlusslösung vorlegen werde.

5 Verhältnis zum internationalen Recht

5.1 Europäische Union

Zum Thema der Umsatzabgabe bestehen in der Europäischen Union keine Richtlinien. Im Rahmen des Steuerwettbewerbs haben die Staaten der Europäischen Union ihre Umsatzabgaben aber weitgehend abgeschafft. Mit den vorgeschlagenen Entlastungen würde sich die Schweiz dieser Tendenz anschliessen.

5.2

GATS

Die Durchführung von Wertschriftengeschäften durch Effektenhändler kann als Tätigkeit verstanden werden, die unter das Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) der Welthandelsorganisation WTO (World Trade Association) fällt. Gestützt auf das Inländerprinzip dieses Abkommens ist es untersagt, ausländische Anbieter von Finanzdiensten durch höhere Steuern zu diskriminieren. Die vorgeschlagenen Massnahmen führen zu keiner Diskriminierung dieser Art.

6

Rechtliche Grundlagen

6.1

Verfassungsmässigkeit

Die Umsatzabgabe kennt bereits heute eine grosse Zahl von Ausnahmen, welche zur Verbesserung der internationalen Konkurrenzfähigkeit des schweizerischen Finanzplatzes geschaffen wurden. Zu erwähnen sind speziell die Entlastung bestimmter Kategorien von Transaktionen (z.B. die Ausgabe ausländischer Obligationen, die Vermittlung sowie Kauf und Verkauf ausländischer Obligationen und die Geschäfte mit ausländischen Banken und Börsenagenten) sowie die Befreiung ganzer Geschäftsbereiche (z.B. der Handel mit Bezugsrechten sowie der Eurobond-Handel). Die neue Revision verfolgt die gleiche Stossrichtung wie die Gesetzesrevision vom 4. Oktober 1991 und der dringliche Bundesbeschluss vom 19. März 1999 in der Absicht, die für den Staat positiven Auswirkungen der Umsatzabgabe auf die Einnahmen so weit und so lange möglich zu gewährleisten. In diesem Sinne werden die in Artikel 127 der Bundesverfassung formulierten Grundsätze zum Steuerrecht durch die Vorlage respektiert. Dem allfälligen Einwand, die Vorlage missachte den Grundsatz der Rechtsgleichheit, wäre entgegenzuhalten, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen (durch die Befreiung der Säulen 1–3) weitgehend darauf ausgerichtet sind, sozialstaatlichen Anliegen zu genügen, dass die Entlastung der Anlagefonds der Beseitigung einer wirtschaftlichen Doppelbesteuerung dient und dass inländische und ausländische Einrichtungen gleichermaßen in den Genuss der Entlastung von der Umsatzabgabe gelangen sollen.

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

6.2

Rechtsform

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind derart wichtig und vordringlich, dass sich der Erlass eines dringlichen Bundesgesetzes rechtfertigt.

6.3

Dringlichkeit

Die Dringlichkeit der Vorlage hängt eng mit der unter Ziffer 1.3.3.1 erwähnten Kooperation der Schweizer Börse mit der englischen Börse virt-x zusammen. Wenn es nicht gelingt, die nötigen Anpassungen des Stempelgesetzes vor der Umsetzung der Kooperationspläne der Schweizer Börse zu verabschieden, muss gewärtigt werden,

- dass die Banken den Handel mit inländischen Titeln nach Möglichkeit auf ihre ausländischen Niederlassungen auslagern und
- dass institutionelle Anleger (wie z.B. schweizerische Pensionskassen) ihre Aufträge zum Kauf oder Verkauf von Wertschriften ausländischen Banken erteilen.

Die Dringlichkeit ist für beide Massnahmen gegeben. Wie unter Ziffer 1.3.2 dargestellt, sind die Umsätze an den ausländischen Börsen im Vergleich zur schweizerischen Börse in einem grösseren Mass angestiegen, und die Umsätze der Schweizer Banken für institutionelle Anleger sind geringer als im internationalen Durchschnitt. Institutionelle Anleger, welche schweizerische «blue chips» über einen inländischen Effektenhändler an einer ausländischen Börse erwerben oder veräussern, haben die Umsatzabgabe zu tragen. Lassen sie ihre Aufträge dagegen neu über einen ausländischen Effektenhändler abwickeln, so entfällt die Abgabe, sofern sie selber nicht abgabepflichtig sind. Würde die Revision die Artikel 14 und 17 StG nicht einschliessen, so ergäbe sich dadurch ein Druck auf die inländischen Banken, nicht nur den Handel mit inländischen Titeln, sondern auch die Verwaltung der Vermögen von institutionellen Anlegern nach London zu verlegen. Dies zeigt, dass auch hier ein Handlungsbedarf besteht und dass die erwünschten Wirkungen nicht erreicht würden, wenn sich die dringlichen Massnahmen auf die Änderung von Artikel 19 StG beschränkten. Ziel der vorgeschlagenen Massnahmen ist es indessen nicht, die Umsatzabgabe abzuschaffen. Aus budgetären Gründen wird der Bund weiterhin auf den Ertrag dieser Abgabe angewiesen sein.

6.4 Befristung und Verhältnis zum Steuerpaket

Auch ein neues dringliches Bundesgesetz muss zeitlich befristet werden. Das dringliche Bundesgesetz soll – wie der dringliche Bundesbeschluss vom 19. März 1999 – längstens bis zum 31. Dezember 2002 gelten. Die Umsatzabgabe soll deshalb Bestandteil des für das vierte Quartal 2000 angekündigten Steuerpaketes bilden. Im Rahmen dieses Steuerpaketes wird es dann darum gehen, die am 19. März 1999 verabschiedeten dringlichen Massnahmen im Bereich der Umsatzabgabe und den Inhalt des neuen dringlichen Bundesgesetzes ins ordentliche Recht überzuführen. Was die Behandlung der an der Schweizer Börse als «Remote Members» angeschlossenen ausländischen Banken angeht, wird noch zu prüfen sein, ob diese im Sinne des dringlichen Bundesbeschlusses vom 19. März 1999 weiterhin als Effektenhändler bezeichnet werden sollen.