



Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage zum Bundesgesetz über die Stempelabgaben (Umsetzung der Motion 13.4253 Abate)

vom 25. Mai 2016

Übersicht

Mit dieser Vernehmlassungsvorlage erfüllt der Bundesrat die von den Eidgenössischen Räten überwiesene Motion Abate (13.4253) "Anerkennung bestimmter italienischer Finanzintermediäre als Börsenagenten". Die società fiduciaria statiche di amministrazione (Fiduciarie statiche) des italienischen Rechts sollen so von der Umsatzabgabe befreit werden.

Zurückzuführen ist die Forderung, die Fiduciarie statiche ausländischen Börsenagenten bzw. Banken gleichzustellen, auf die italienischen Steueramnestien. Eine dieser Amnestien (Scudo fiscale 2009) hat die Regularisierung bisher unversteuerter Vermögenswerte an die Bedingung geknüpft, dass die betreffenden Vermögenswerte nach Italien repatriiert werden. Die Repatriierungspflicht von im Ausland gehaltenen Vermögen gilt in Italien auch dann als erfüllt, wenn die Vermögensverwaltung über italienische Fiduciarie statiche abgewickelt wird. Dazu müssen die Vermögenswerte der Fiduciarie statica treuhänderisch übertragen werden. Man spricht von einer rechtlichen Rückführung. Die Verfügungsmacht hingegen verbleibt bei der italienischen Kundin bzw. beim italienischen Kunden, der seine Vermögenswerte auf diese Weise legal im Ausland anlegen darf. Die Besteuerung der Vermögenswerte wird sichergestellt, indem die Fiduciarie statica eine Quellensteuer an den italienischen Fiskus abführt.

Wertschriftentransaktionen unterliegen dabei aber – weil sie über den Fiduciarie statica abgewickelt werden müssen – mehrfach der schweizerischen Umsatzabgabe. Dies führt zu einem Wettbewerbsnachteil für den Finanzplatz Schweiz.

Der Gesetzesentwurf sieht in Artikel 19 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1973¹ über die Stempelabgaben (StG) eine weitere subjektive Steuerbefreiung vor. Mit den im neuen Absatz 2 vorgenommenen Präzisierungen werden nicht nur die italienischen Fiduciarie statiche von der Umsatzabgabe befreit, sondern auch weitere mit den Fiduciarie statiche vergleichbare inländische und ausländische Vermögensverwalterinnen und -verwalter können darunter fallen, wenn sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen. Aus heutiger Sicht geht der Bundesrat aber davon aus, dass ausschliesslich die italienischen Fiduciarie statiche unter die neue Ausnahmeregelung fallen.

Die subjektive Steuerbefreiung in Artikel 19 Absatz 2 StG wird den Finanzplatz Schweiz für italienische Kundinnen und Kunden attraktiver machen und dazu beitragen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Banken und Finanzgesellschaften in der Vermögensverwaltung zu stärken.

¹ SR 641.10

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Geltendes Recht	6
1.3 Die beantragte Neuregelung	7
2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	8
3 Auswirkungen	9
3.1 Auswirkungen auf den Bund	9
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	9
3.1.2 Personelle Auswirkungen	9
3.2 Auswirkungen auf die Kantone	9
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	10
4 Rechtliche Aspekte	10
4.1 Verfassungsmässigkeit	10

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Mit der am 25.09.2014 antragsgemäss an den Bundesrat überwiesenen Motion Abate (13.4253) *Anerkennung bestimmter italienischer Finanzintermediäre als Börsenagenten* verlangt Ständerat Abate, gewisse italienische Finanzintermediäre, die italienischen società fiduciarie statiche di amministrazione (Fiduciarie statiche), als Börsenagenten im Sinne des StG anzuerkennen.

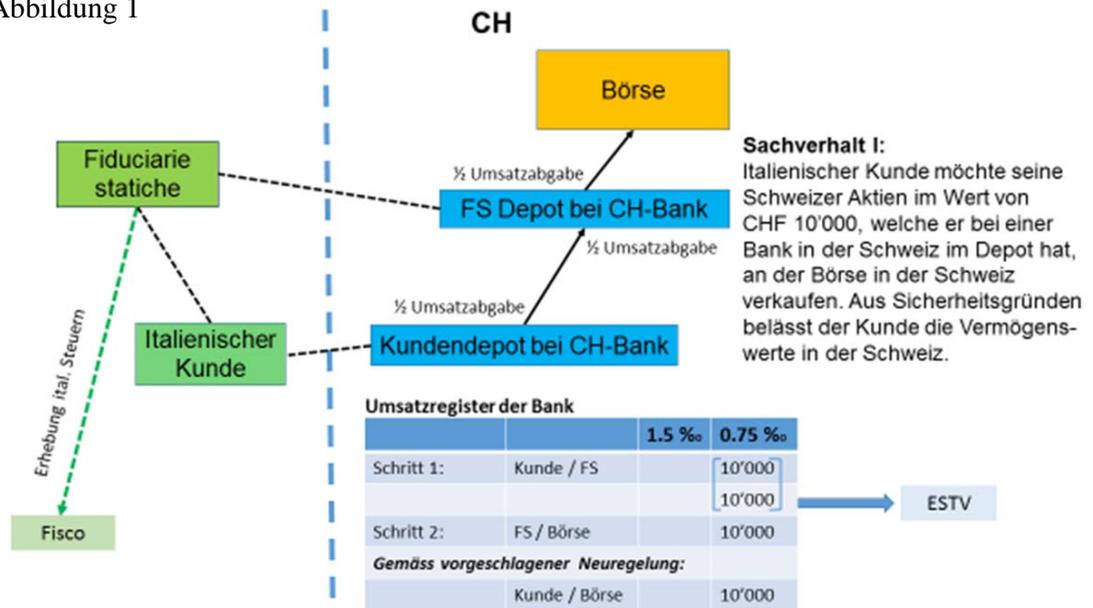
Zurückzuführen ist diese Forderung auf die italienischen Steueramnestien. Eine dieser Amnestien (Scudo fiscale 2009) hat die Regularisierung bisher unversteuerter Vermögenswerte an die Bedingung geknüpft, dass die betreffenden Vermögenswerte nach Italien repatriert werden. Die Rückführung von im Ausland gehaltenen Vermögen wird auch als erfüllt angesehen, wenn die Vermögensverwaltung über die Fiduciarie statiche abgewickelt wird. Dazu müssen die Vermögenswerte der Fiduciarie statica übergeben werden. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer rechtlichen Rückführung. Die Verfügungsmacht hingegen verbleibt bei der italienischen Kundin bzw. beim italienischen Kunden, welche ihre Vermögenswerte auf diese Weise anonym legal im Ausland anlegen dürfen.

Grundsätzlich sind somit Anlagen, die über Fiduciarie statiche verwaltet werden, regularisierte Vermögen. Formell müssen diese über Fiduciarie statiche gehalten werden, damit sichergestellt ist, dass auf den Vermögenserträgen die italienischen Steuern bezahlt werden. Die Fiduciarie statiche übernehmen für die italienische Kundschaft die Ablieferung der in Italien geschuldeten Steuern auf den in der Schweiz gehaltenen Vermögen. Sie sind deshalb der staatlichen italienischen Aufsichtsbehörde (Banca d'Italia / Ministero dello Sviluppo Economico) unterstellt.² Die italienische Kundin bzw. der italienische Kunde haben damit ihre Steuerobligationen in Italien erfüllt.

Aus wirtschaftlicher Sicht werden die Vermögen durch die Bank in der Schweiz verwaltet und nicht durch die Fiduciarie statiche. Werden Wertschriften veräussert, so müssen diese formell vom Depot der Bankkundin bzw. des Bankkunden auf das Depot der statischen Treuhandgesellschaft (beide Depots befinden sich bei der Bank in der Schweiz) übertragen werden und können dann z.B. an der Börse veräussert werden. Nach Abzug der italienischen Steuern, Umsatzabgaben und weiteren Kommissionsgebühren wird die Fiduciarie statica den Nettoerlös dem Konto der Berechtigten bzw. des Berechtigten gutschreiben. Die Verkaufstransaktion unterliegt dabei – weil steuerbare Urkunden von der Kundin bzw. vom Kunden an die Fiduciarie statica und danach von der Fiduciarie statica an eine Käuferin oder an einen Käufer an der Börse übertragen werden – mehrfach der Umsatzabgabe (vgl. Abbildung 1).

² Art. 106 d. Legge 13 agosto 2010, n. 141 und Legge 23 novembre 1939, n. 1966 (italienische Gesetze können abgerufen werden unter: normattiva.it)

Abbildung 1

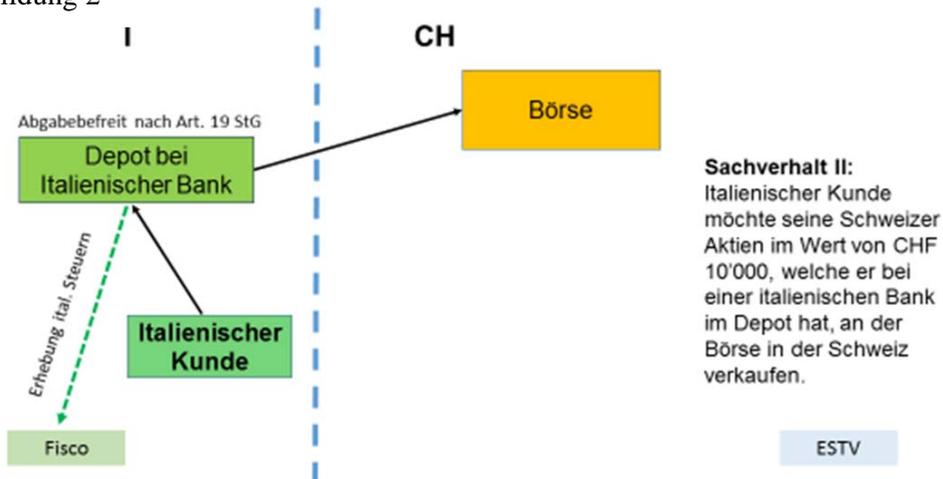


Erklärungen zum Umsatzregister (vgl. Art. 21 Verordnung über die Stempelabgaben vom 3. Dezember 1973³):

- Im Registerauszug werden üblicherweise Verkäufer, Käufer und die abgabebelasteten Umsätze ausgewiesen.
- In der eckigen Klammer ist die Transaktion ausgewiesen, die für den Kunden und die Fiduciaria statica je eine hälftige Umsatzabgabe auslöst.
- Die Börse ist nach Artikel 19 StG von der Umsatzabgabe befreit.

Wählt die italienische Kundin bzw. der italienische Kunde für die Depotverwaltung hingegen eine italienische Bank oder eine Bank in einem Drittstaat, vermeiden sie die Belastung mit der Umsatzabgabe (vgl. Abbildung 2). Der aus dieser Situation resultierende Wettbewerbsnachteil für Banken in der Schweiz soll beseitigt werden.

Abbildung 2



Auch die Einführung des automatischen Informationsaustausches (AIA) mit Italien wird an der Bedeutung der Fiduciaria für italienische Kundinnen und Kunden mit von der Fiduciaria statica in der Schweiz gehaltenen Konten oder Depots nichts Grundsätzliches ändern. Italien dürfte das Institut der Fiduciaria statica wie bisher beibehalten und italienische Kundinnen und Kunden werden die Dienste der Fiduciaria statica weiterhin in Anspruch nehmen.

Die Umsetzung der Motion Abate (13.4253) Anerkennung bestimmter italienischer Finanzintermediäre als Börsenagenten würde sich erübrigen, wenn der Vorlage B der parlamentarischen Initiative FDP-Liberale Fraktion (09.503) „Stempelsteuer schrittweise abschaffen und Arbeitsplätze schaffen“ zugestimmt würde, da diese Vorlage auch die Abschaffung der Umsatzabgabe umfasst. Zu dieser Vorlage muss jedoch noch ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden, bevor sie im Parlament beraten werden kann.

1.2 Geltendes Recht

Die Umsatzabgabe umfasst den börslichen und ausserbörslichen Handel mit Wertpapieren. Der Umsatzabgabe unterliegt die entgeltliche Übertragung von Eigentum an den in Artikel 13 Absatz 2 StG bezeichneten Urkunden, sofern eine Vertragspartei oder vermittelnde Person Effekthändler oder -händlerin nach Artikel 13 Absatz 3 StG ist.

Steuerbare Urkunden sind:

- in- und ausländische Obligationen, Aktien, GmbH-Anteile und Genossenschaftsanteile,
- in- und ausländische Partizipations- und Genussscheine,
- Anteile an kollektiven Kapitalanlagen gemäss dem Bundesgesetz vom 23. Juni 2006⁴ über die kollektiven Kapitalanlagen (Kollektivanlagengesetz, KAG) und
- Ausweise über Unterbeteiligungen von den oben genannten Urkunden.

Effekthändlerin oder -händler sind unter anderem Banken und bankähnliche Finanzgesellschaften, gewerbsmässige Händlerinnen und Händler sowie Vermittlerinnen und Vermittler von steuerbaren Urkunden – also insbesondere Vermögensverwalter und -verwalterinnen mit solcher Tätigkeit – inländische Einrichtungen der beruflichen und der gebundenen Vorsorge sowie inländische Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, sofern sie in ihrer Bilanz steuerbare Urkunden von mehr als 10 Millionen Franken ausweisen.

Neben der Befreiung bestimmter Anleger (Art. 17a StG) sind gemäss Artikel 19 StG auch Geschäfte mit ausländischen Banken und Börsenagentinnen bzw. -agenten und zentralen Gegenparteien nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 2015⁵ über die Finanzmarktinfrastrukturen und das Marktverhalten im Effekten- und Derivatehandel (Finanzmarktinfrastukturgesetz, FinfraG) steuerbefreit.

4 **SR 951.31**

5 **SR 958.1**

Die Fiduciarie statiche sind in einem italienischen Gesetz vom 23. November 1939⁶ geregelt. Darin werden diese „statischen Treuhandgesellschaften“ einer staatlichen Aufsichtsbehörde unterstellt. Beim treuhänderischen Verwaltungsmandat erteilt eine natürliche Person, die in Italien ihren Wohnsitz hat (Treugeber oder Treugeberin), der Fiduciaria statica ein Mandat zur Verwaltung eines Kontos der Treugeberin oder des Treugebers bei einer Bank in der Schweiz. Zur erlaubten Geschäftstätigkeit gehören die Verwahrung der Titel, die Ausführung von Ordnern der Treugeberin oder des Treugebers, die Ausübung des Stimmrechts und das Einziehen der Dividenden.

Wenn die Treuhandgesellschaft mehr als diese statischen Aufgaben übernehmen will, muss sie in die Rechtsform eines sogenannten Wertpapierhauses (Società di Intermediazione Mobiliare, SIM)⁷ wechseln. Neben dem Wertschriftenhandel kann die SIM bei entsprechender Bewilligung von der italienischen Börsenaufsichtsbehörde/italienischen Nationalbank⁸ auch Anlageberatungen anbieten. Aufgrund der ausgeübten Geschäftstätigkeiten sind die SIM daher als ausländische Börsenagenten unter Artikel 19 StG zu subsumieren und von der Umsatzabgabe befreit. Die Fiduciarie statiche dürfen hingegen insbesondere keinen Wertschriftenhandel und auch keine Beratung zu Wertschriftenanlagen anbieten. Wegen dieser eingeschränkten Geschäftstätigkeit können die Fiduciarie statiche nicht unter die in Artikel 19 StG genannten Vertragsparteien subsumiert werden. Weil sie gleichfalls nicht im Katalog der in Artikel 17a StG genannten befreiten Anlegerinnen und Anleger enthalten sind, haben sie für von ihnen ausgelöste Transaktionen jeweils eine halbe Umsatzabgabe zu entrichten.

1.3 Die beantragte Neuregelung

Im Sinne der Zielsetzung der überwiesenen Motion sieht der Gesetzesentwurf in Artikel 19 Absatz 2 StG neben der Befreiung in Artikel 19 Absatz 1 StG von ausländischen Banken, Börsenagentinnen und Börsenagenten sowie zentralen Gegenparteien neu auch die subjektive Steuerbefreiung inländischer und ausländischer Vermögensverwalterinnen und -verwalter vor, wenn diese die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen. Die Voraussetzungen sind, dass die Vermögensverwalterin oder der Vermögensverwalter ausschliesslich Melde- und Steuerpflichten im Wohnsitzstaat seiner Kunden erfüllt und einer staatlichen Bewilligungs- oder Kontrollpflicht untersteht. Die Formulierung in Artikel 19 Absatz 2 StG ermöglicht es, nicht nur die italienischen Fiduciarie statiche von der Umsatzabgabe auszunehmen, sondern bei Bedarf auch weitere inländische und ausländische Vermögensverwalterinnen und -verwalter, die einer behördlichen Aufsicht unterstehen und keine Vermögensberatung anbieten, miteinzubeziehen. Die neue gesetzliche Regelung soll zumindest Raum dafür lassen, dass ähnliche Konstrukte in anderen Ländern – gleich wie die italienischen Fiduciarie statiche – unter die Umsatzabgabebefreiung fallen. Entscheidend für diese zusätzliche Ausnahme ist, dass der Einbezug der Fiduciarie statiche aus Sicht der italienischen Kundin oder des italienischen Kunden ausschliesslich aus regulatorischen Gründen erfolgt. Würde die italienische Vorschrift zur indirekten Abwicklung von sämtlichen ausländischen Vermögenstransaktionen über eine Fiduciaria statica nicht bestehen, gäbe es keinen Grund für das Dazwischenschalten derartiger Treuhandgesellschaften.

⁶ Legge 23 novembre 1939, n. 1966

⁷ Vgl. Art. 60 Abs. 4 d. Legge 23 luglio 1996, n. 415 und Art. 199 d. Legge 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo Unico della Finanza; TUF) und Richtlinie 2004/39/EG (MIFID)

⁸ Art. 18 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 5 TUF

Die italienische Kundin bzw. der italienische Kunde hingegen zahlen weiterhin jeweils eine halbe Umsatzabgabe beim Kauf oder Verkauf von steuerbaren Urkunden. Die Befreiung wirkt nur für den zwischengeschalteten Finanzintermediär. Für die Beurteilung der neuen subjektiven Steuerbefreiung von staatlich beaufsichtigten Treuhandgesellschaften ist es daher entscheidend, ob die erbrachte Dienstleistung die Erfüllung von staatlichen Melde- oder Ablieferungspflichten beinhaltet. Werden für die Kundin oder für den Kunden weitere Dienstleistungen erbracht, wie etwa eine Anlageberatung oder aktive Portfolioverwaltung, ist hingegen die Befreiung des Finanzintermediärs von der Umsatzabgabe als Treuhandgesellschaft ausgeschlossen. Würde diesen ausländischen Treuhandgesellschaften eine Umsatzabgabebefreiung gewährt, führte dies zu einer Benachteiligung der nicht abgabebefreiten schweizerischen Vermögensverwalterinnen und -verwalter. Im Prinzip darf die Tätigkeit der statischen Treuhandgesellschaft nur die auftragskonforme Ausführung der von der Kundin bzw. vom Kunden gewünschten Transaktionen umfassen.⁹

Zurzeit sind keine vergleichbaren ausländischen statischen Treuhandgesellschaften bekannt, auf die sich die vorgeschlagene Ausnahmeregelung beziehen könnte. Die Ausnahmeregelung bezieht sich gegenwärtig ausschliesslich auf die italienischen *Fiduciarie statiche*.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 19 Absatz 2

Artikel 19 Absatz 2 StG konkretisiert den Umfang der Treuhandtätigkeit für die natürliche Person. Die erlaubte Geschäftstätigkeit wurde auf die Erfüllung der Melde- und Steuerpflichten im Wohnsitzstaat der Treugeberin oder des Treugebers eingeschränkt. Dadurch wird die Treuhandtätigkeit klar von der Tätigkeit von ausländischen Treuhandgesellschaften abgegrenzt, die umfassendere Dienstleistungen, wie etwa Anlageberatung oder dynamische Depotbewirtschaftung, anbieten und in Konkurrenz zu den steuerpflichtigen unabhängigen Vermögensverwalterinnen bzw. -verwaltern und Börsenagentinnen bzw. -agenten im Inland stehen. Treugeberin oder Treugeber können nur natürliche Personen sein. Die Einschränkung auf natürliche Personen orientiert sich an den Vorgaben des italienischen Rechts für die *Fiduciarie statiche*. Gemäss italienischem Recht sind *Fiduciarie statiche* Finanzintermediäre, die für den italienischen Fiskus die Quellensteuer bei natürlichen Personen mit Wohnsitz in Italien erheben und abführen.¹⁰ Zur Einschränkung der Anwendbarkeit der Norm wird im Gesetzesentwurf zudem verlangt, dass nur Treuhandgesellschaften, die vom ausländischen Wohnsitzstaat als vertrauenswürdig eingestuft wurden und gewisse Mindestanforderungen zur Erhebung und Ablieferung der Quellensteuer erfüllen, d.h. bewilligte oder kontrollierte Vermögensverwalterinnen oder -verwalter, von der Umsatzabgabe befreit sind.

⁹ Vgl. auch Botschaft vom 4. November 2015 zum Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) und zum Finanzinstitutsgesetz (FINIG), BBl 2015 8901, hier 8915.

¹⁰ Vgl. Risoluzione 31 maggio 2011, n. 61/E

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Bei Verkaufstransaktionen von italienischen Kundinnen bzw. Kunden des Schweizer Finanzplatzes entsteht im geltenden Recht noch eine Steuerkaskade, weil gemäss italienischem Recht steuerbare Urkunden von der Kundin bzw. vom Kunden an die Fiduciaria statica und danach von der Fiduciaria statica an eine Käuferin oder an einen Käufer an der Börse übertragen werden müssen, wobei diese Übertragungen nach schweizerischem Recht der Umsatzabgabe unterliegen. Mit der Vorlage soll nun diese Kaskade durch die Befreiung der Fiduciaria statica von der Abgabe eliminiert werden, sodass die italienische Kundin bzw. der italienische Kunde auf seinem Wertschriftenverkauf nur noch einmal durch die Umsatzabgabe belastet wird. Durch diese Befreiung entstehen bei statischer Betrachtung Mindereinnahmen bei der Umsatzabgabe in der Grössenordnung von rund 10 Millionen Franken.¹¹ Die bloss der Erfüllung ausländischer Steuervorschriften dienenden Wertschriftengeschäfte von der Umsatzabgabe auszunehmen führt dazu, dass die Einnahmen wiederum auf das Mass reduziert werden, wie sie ohne ausländische staatliche Auflagen anfallen würden.

Diesen statischen Mindereinnahmen ist jedoch gegenüberzustellen, dass der Schweizer Finanzplatz durch die geltende Regelung einen Wettbewerbsnachteil hat. Mit der zusätzlichen subjektiven Steuerbefreiung in Artikel 19 schafft die Vorlage die steuerlichen Voraussetzungen, um die Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Finanzplatzes in der Vermögensverwaltung für die italienischen Kundinnen und Kunden zu stärken. Dies wirkt sich über eine voraussichtliche Ausweitung der Vermögensverwaltungsgeschäfte für italienische Kundinnen und Kunden positiv auf die Steuereinnahmen aus, sei es bei der Umsatzabgabe, der Gewinnsteuer der schweizerischen Banken und Finanzgesellschaften oder der Einkommensteuer auf den Gehältern der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und der Mehrwertsteuer auf deren Konsumausgaben. In dynamischer Sicht dürften daher die statischen Mindereinnahmen der Vorlage zumindest mittel- bis langfristig kompensiert werden.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen auf den Bund.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Kantone sind nicht am Ertrag aus den Stempelabgaben beteiligt. Es ergeben sich für sie keine finanziellen Auswirkungen. Die Kantone wirken am Vollzug des Stempelabgabengesetzes nicht mit. Für sie haben die vorgeschlagenen Änderungen daher auch keine personellen Auswirkungen.

¹¹ Schätzung gemäss Angaben der Associazione Bancaria Ticinese

3.3

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Aus Sicht der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz stellt die Umsatzabgabebefreiung für Finanzintermediäre, welche hauptsächlich für den Fiskus die Quellensteuern erheben und abführen, eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Banken in der Schweiz dar. Als Abgabepflichtige konnten sie bis anhin die geschuldeten Abgaben auf die Gegenparteien überwälzen. Bei Geschäften, bei denen sie im Wettbewerb um ausländische Kundinnen und Kunden stehen, ist dies jedoch ein komparativer Nachteil. Die zusätzliche subjektive Steuerbefreiung in Artikel 19 wird daher die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Banken und Finanzgesellschaften in der Schweiz verbessern. Es soll zudem verhindert werden, dass die Banken in der Schweiz sowohl das Vermögensverwaltungsgeschäft als auch die Arbeitsplätze der von ihnen beschäftigten Wertschriftenhändlerinnen und -händler vermehrt auf ihre ausländischen Niederlassungen auslagern und dass die ausländische Konkurrenz ihre Marktanteile wegen der Umsatzabgabe vergrössern kann.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungsmässigkeit

Der Bund benötigt eine explizite Verfassungsgrundlage, um Steuern erheben zu können. Die Bundeskompetenz zur Erhebung einer Stempelabgabe auf Wertpapieren, auf Quittungen von Versicherungsprämien und auf anderen Urkunden des Handelsverkehrs ist in Artikel 132 Absatz 1 der Bundesverfassung¹² (BV) verankert. Artikel 127 Absatz 1 BV verlangt hinsichtlich der Besteuerung, dass die dem Steuersystem zugrunde liegenden Grundsätze, namentlich der Kreis der Steuerpflichtigen, das Steuerobjekt und die Steuerbemessung, in einem Gesetz (im Sinne eines formellen Gesetzes) zu regeln sind.

Indem der Gesetzgeber die Ausnahmeregelungen im StG selber – und somit auf Gesetzesstufe – verankert, wird Artikel 127 Absatz 1 BV Rechnung getragen. Die Ausnahmen sind insofern sachlich begründet, als die Vermögensverwaltung bei der aus rein fiskalischen Gründen eine statische Treuhandgesellschaft zwischengeschaltet wird, gleich behandelt wird wie die Vermögensverwaltung, bei welcher die Kundin oder der Kunde der inländischen Bank die Wertschriftengeschäfte direkt in Auftrag gibt. Eine Ungleichbehandlung zu den inländischen unabhängigen Vermögensverwalterinnen und -verwaltern wird dadurch vermieden, dass die Ausnahme auf inländische und ausländische statische Treuhandgesellschaften eingeschränkt wird, bei denen die Kundin bzw. der Kunde der Gesellschaft gleichfalls über ein Bankdepot im Inland verfügt und somit als Endbegünstigter des Wertpapierhandels bei jeder Transaktion eine halbe Umsatzabgabe zu bezahlen hat.

¹² SR 101