

THOMAS JAUSSI
CHRISTIANA LEUKER

STEMPELABGABEN UND VERRECHNUNGSSTEUER IM WANDEL DER ZEIT

Von hundertjährigen «Spassbremsen», dem Reiz verlässlicher Einnahmequellen und Wertpapier-Coupons

Oft wird die Geschichte als Lehrmeisterin des Lebens bezeichnet. So weit will das Autorenteam nicht gehen. Ein kleiner Exkurs zur Geschichte der Stempelabgaben und der Verrechnungssteuer erleichtert aber das Verständnis für beide Steuern. Erstaunlicherweise handelt es sich nämlich um alte Steuern, die vom Grundprinzip her bis heute unverändert wirken.

1. STEMPELABGABEN

Gemäss Anciennitätsprinzip beginnt dieser Artikel mit den Stempelabgaben. Stempelsteuern, auch Stempeltaxe oder Urkundensteuer genannt, sind Abgaben und bezeichnen Steuern, die ursprünglich durch Abstempeln der entsprechenden Papiere oder Gegenstände mit einem Stempel und oft mit Stempelmarken erhoben worden sind. Es sind alte Steuern: Das erste kostenpflichtige Abstempeln von behördlichen Urkunden, aber auch von Zeitungen sowie Karten- und Würfelspielen, wurde 1765 in einem englischen Steuergesetz, dem Stamp Act, eingeführt. Als der Stamp Act in den nordamerikanischen Kolonien eingeführt werden sollte, kam es zum Eklat. So trugen die Stempelsteuern ihren Teil zur Unabhängigkeitserklärung und letztlich zur Gründung der USA bei. Stempelabgaben waren objektiv, humor- und gefühllos – nicht einmal Pokerkarten wurden verschont –, somit waren sie «fiskalische Spassbremsen».

Die Stempelabgaben schafften es schliesslich über den Ärmelkanal und den Atlantik in die Schweiz; faktisch sind sie somit «Steuern mit Migrationshintergrund». Sie sind in den Kantonen bereits seit 1798 bekannt. 1803 beschloss die Tagsatzung, die Kompetenz zur Erhebung den Kantonen zu überlassen. Der Bedarf an neuen Finanzquellen (aufgrund des ersten Weltkriegs) führte dazu, dass sich mit 53,2% Ja-Stimmen am 13. Mai 1917 eine knappe Mehrheit der Stimmberechtigten für eine neue Bundeskompetenz zur Erhebung

dieser indirekten Steuern in der alten Bundesverfassung aussprach. Seit 1918 erhebt der Bund die Stempelabgaben. So steht es auch in der Bundesverfassung vom 18. April 1999. Deren Art. 132 Abs. 1 hält fest, dass der Bund auf Wertpapiere, auf Quittungen von Versicherungsprämien und auf andere Urkunden des Handelsverkehrs eine Stempelsteuer erheben kann. Davon ausgenommen sind Urkunden des Grundstück- und Grundpfandverkehrs, hier liegt die Befugnis bei den Kantonen. Die heute geltende Ordnung der Stempelabgaben ist im Bundesgesetz vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben (Stempelabgabengesetz [StG]) und in der zugehörigen Verordnung vom 3. Dezember 1973 (StV) geregelt.

Konkret erhebt der Bund heute die Emissionsabgabe auf Begründung von Eigenkapital bestimmter juristischer Personen, die Umsatzabgabe auf der Eigentumsübertragung von bestimmten Wertpapieren und den Stempel auf der Bezahlung bestimmter Versicherungsprämien.

Die Stempelabgaben sind seit jeher ein Zankapfel. Die daran geübte Kritik ist beinahe so alt wie die Steuern selbst – nichtsdestotrotz haben sie sich bis heute behauptet. Der Fortbestand der Stempelabgaben dürfte jedoch weniger der Ehrfurcht vor ihrem Alter geschuldet sein als vielmehr dem Umstand, dass sie dem Bund seit über 100 Jahren als verlässliche Einnahmequelle dienen. Vielleicht fällt jetzt diese «fiskalische Bastion»: Am 10. Dezember 2009 hatte die FDP eine parlamentarische Initiative (09.503) eingereicht. Diese



THOMAS JAUSSI,
LIC. IUR.,
DIPL. STEUEREXPERTE,
BETRIEBSWIRTSCHAFTS-
INGENIEUR HTL/NDS,
PARTNER UND MITINHABER,
JP STEUER AG



CHRISTIANA LEUKER,
MAG. RER. SOC. OEC.,
P. LL.M.,
FACHLEITERIN STEUERN,
EXPERTSUISSE

verlangte, die Stempelabgaben nach und nach vollständig abzuschaffen, und sieht dafür die folgenden Schritte vor:

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

Die Emissionsabgabe auf Fremdkapital wurde tatsächlich per 1. März 2012 abgeschafft. Nach einer zwölf Jahre andauernden Behandlung im Parlament wurde in der Schlussabstimmung der Sommersession 2021 (18. Juni 2021) die Abschaffung der Emissionsabgabe beschlossen. Ob das dagegen angekündigte Referendum zustande kommt, weiss man im Oktober dieses Jahres. In Bezug auf die Umsatzabgabe und den Versicherungsstempel prophezeien die Autorin und der Autor, dass Totgesagte länger leben als vorausgesagt.

2. HISTORIE DER VERRECHNUNGSSTEUER

Die Verrechnungssteuer hat im Inland einen einzigartigen Hauptzweck: Sie sichert die allgemeine Einkommenssteuer auf bestimmte Kapitalerträge, auf Lotteriegewinne, Gewinne aus Geld- und Geschicklichkeitsspielen zur Verkaufsförderung und auf bestimmte Versicherungsleistungen sowie die Vermögenssteuer auf den diesen zugrunde liegenden Vermögenswerten. Die Geschichte der Verrechnungssteuer geht bis in die 1930er-Jahre zurück. Damals befasste sich das Eidg. Finanzdepartement erstmals (im Rahmen eines Projekts zur Schaffung von Steuereinnahmen für Bund und Kantone) mit einer «an der Quelle erhobenen eidg. Kapitalertragsteuer», zusätzlich zu der bereits bestehenden Couponabgabe. Zwar erliess der Bund 1940 zuerst noch die Wehrsteuer zur Sanierung des Finanzhaushalts, verfolgte aber weiterhin eine «Kontroll- und Defraudantensteuer» und setzte schliesslich die Verrechnungssteuer (mittels Bundesratsbeschlusses vom 1. September 1943) per 1. Januar 1944 in Kraft. Die Verrechnungssteuer wurde im Einführungsjahr nur auf Erträge des beweglichen Vermögens sowie auf Lotteriegewinne erhoben. Ihr Satz betrug zuerst 15 %, wurde aber ab 1945 auf 25 %, ab 1959 auf 27 % und ab 1967 auf 30 % erhöht. Seit dem 1. Januar 1976 beträgt die Steuer 35 %. Die Verrechnungssteuer wird seit 1945 auch auf gewisse Versicherungsleistungen erhoben. Ursprünglich handelte es sich bei der sog. Sicherungssteuer (gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 13. Februar 1945 über die Sicherung der Steueransprüche bei Versicherungen) um eine eigene Steuer. Die Steuersätze für Versicherungsleistungen betragen bis heute unverändert 8 % auf Kapitaleinkünften sowie 15 % auf Leibrenten und Pensionen.

Viele Rechtssätze, auf denen die Einnahmen des Bundes ab 1933 beruhten, hatten keine ordentliche verfassungsmässige Grundlage; so auch die bis Ende 1949 befristeten Vorschriften über die Verrechnungssteuer. Die Bereinigungsbemühungen scheiterten immer wieder, die Geltungsdauer wurde mittels Bundesbeschlusses bis 1958 verlängert. Erst der dritte «Anlauf» einer verfassungsmässigen Bundesfinanzordnung, führte schliesslich zur Aufnahme der Verrechnungssteuer in Art. 41^{bis} Abs. 1 lit. b der alten Bundesverfassung. Heute ist

die Kompetenz des Bundes zur Erhebung der Verrechnungssteuer in Art. 132 Abs. 2 der Bundesverfassung enthalten.

1956 befasste sich eine Kommission mit der künftigen Ausgestaltung der Stempelabgaben und der Verrechnungssteuer. Sie kam zum Schluss, die beiden Steuern beizubehalten, wobei der Verrechnungssteuersatz inkl. Couponabgabe höchstens 35 % der steuerbaren Leistung betragen sollte. Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer (VStG) per 1. Januar 1967 wurde die Couponabgabe abgeschafft.

Die Sicherungsfunktion des VStG auf inländische Wertschriften wurde seither beibehalten, auch wenn ihre Wirkung und die «Flucht» in ausländische Wertpapiere immer wieder kontrovers diskutiert werden. Grundlegende Änderungen gab es keine.

Die Verrechnungssteuer ist in erster Linie ein steuertechnisches Mittel, um die Hinterziehung der Einkommens- und Vermögenssteuern auf Wertschriften und ihren Ertrag, auf Lotteriegewinne und «Glücksspiele» sowie Versicherungsleistungen einzudämmen. Nur indirekt war sie zur Mittelbeschaffung eingeführt worden, wobei sie über die letzten Jahrzehnte für Bund und Kantone eine immer grössere Einkommensquelle wurde (CHF 550 Mio. Steuereinnahmen 1967; CHF 5,2 Mrd. im Jahr 2020, was rund 8 % der gesamten Fiskaleinnahmen des Bundes entspricht).

Die Verankerung der Verrechnungssteuer in der Bundesverfassung hat erlaubt, die beiden Bundesratsbeschlüsse durch ein Ausführungsgesetz (nämlich das Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer vom 13. Oktober 1965, in Kraft getreten am 1. Januar 1967) zu ersetzen und so die Sicherungssteuer mit der «alten» Verrechnungssteuer zu verschmelzen. Das VStG beschränkte sich im Wesentlichen auf eine Neukodifikation des damals geltenden Rechts und brachte keine grundlegenden materiellen Änderungen. Die beiden wichtigsten Neuerungen waren einerseits die Aufhebung der Stempelabgabe auf Coupons, welche praktisch die gleichen Kapitalerträge belastet hatte, andererseits die Neuordnung der Besteuerung von Anteilen an Anlagefonds. Vom Grundkonzept her wurde die Verrechnungssteuer somit bis heute nicht grundlegend verändert. Wesentlich sind die Bestimmungen über den Erwerb eigener Beteiligungsrechte im Rahmen der Unternehmenssteuerreform 1997, welche am 1. Januar 1998 in Kraft getreten sind, neue Bestimmungen nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die kollektiven Kapitalanlagen in Bezug auf Anlagefonds und die Einführung des Kapitaleinlageprinzips im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II per 1. Januar 2010.

3. REFORMIERUNG DER VERRECHNUNGSSTEUER

In den letzten zehn Jahren ist dagegen Bewegung in die Welt der Verrechnungssteuer gekommen. Verschiedene Reformvorschläge geisterten durch die schweizerische Fiskalwelt; es wurde ein verrechnungssteuerlicher Paradigmenwechsel propagiert: Die Verrechnungssteuer sollte grundsätzlich (und nur mit Ausnahme von Erträgen aus inländischen Beteiligungsrechten, bei denen das Schuldnerprinzip beibehal-

ten werden sollte) auf das Zahlstellenprinzip umgestellt werden. Hintergrund waren, neben der Einführung des automatischen Informationsaustauschs für Bankkonten, die Stärkung des schweizerischen Kapitalmarkts und insb. der Konzernfinanzierungen in Verbindung mit einer Ausdehnung des Sicherungszwecks für natürliche inländische Personen.

Im Frühling dieses Jahres erfolgte dann der Paradigmenwechsel des Paradigmenwechsels: In seiner Botschaft vom 14. April 2021 schlägt der Bundesrat vor, die Verrechnungssteuer auf inländischen direkten Zinsen (mit Ausnahme der Zinsen auf Kundenguthaben an inländische natürliche Per-

sonen) ersatzlos abzuschaffen. Mit der Revision soll die bisher im Ausland getätigte Ausgabe von Obligationen künftig vermehrt aus der Schweiz erfolgen. Dadurch kann der Schweizer Fremdkapitalmarkt gestärkt werden. Die weitgehende Abschaffung der Verrechnungssteuer auf direkten Zinsen setzt zudem einen Anreiz, auch konzerninterne Finanzierungsaktivitäten vermehrt in der Schweiz durchzuführen. Im Gegenzug wird der Sicherungszweck der Verrechnungssteuer auf direkten Zinsen massiv reduziert. Die parlamentarische Beratung – oder vielleicht besser Auseinandersetzung – dürfte in der Herbstsession 2021 starten. ■