

1831

Dienstag, 20. Oktober 1964

Revision des schweizerisch-schwedischen Einkommens- und Vermögenssteuerabkommens vom 16. Oktober 1948.

Finanz- und Zolldepartement. Antrag vom 7. Oktober 1964 (Beilage).
Politisches Departement. Mitbericht vom 12. Oktober 1964
(Einverstanden).

Antragsgemäss und mit Zustimmung des Politischen Departements hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Vom Bericht des Finanz- und Zolldepartements wird in zustimmenden Sinne Kenntnis genommen.
2. Für die von Schweden angebehrten Verhandlungen über die Revision des schweizerisch-schwedischen Einkommens- und Vermögenssteuerabkommens vom 16. Oktober 1948 wird folgende Delegation bestellt:
Dr. K. Locher, Vizedirektor der Steuerverwaltung, Delegationschef;
Ein vom Vorstand der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren zu bestimmender Vertreter der Kantone;
Dr. M. Widmer, Chef der Sektion für internationales Steuerrecht und Doppelbesteuerungssachen;
Fürsprecher G. Macquat, Jurist bei dieser Sektion;
Dr. R. Bär, Diplomatischer Mitarbeiter, Politisches Departement;
P. Erni, Botschaftsrat, Schweizerische Botschaft in Stockholm;
Prof. Dr. H. Herold, Sekretär des Vorortes des Schweizerischen Handels- und Industrievereins.
3. Die Kosten der Delegation gehen zu Lasten der Eidgenossenschaft. Das Taggeld ist im Einvernehmen mit dem Personalamt wie folgt festgesetzt worden: Delegationschef Fr. 90.-
Delegierte Fr. 80.-
4. Der Delegationschef wird ermächtigt, das im Sinne der vorstehenden **Erwägungen** revidierte schweizerisch-schwedische Einkommens- und Vermögenssteuerabkommen zu paraphieren.

Protokollauszug an die Bundeskanzlei, an das Politische Departement (5) und an das Finanz- und Zolldepartement (Steuerverwaltung 5).

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Ch. O. Su



Bern, den 7. Oktober 1964.

An den Bundesrat

Revision des schweizerisch-
schwedischen Einkommens- und
Vermögenssteuerabkommens vom
16. Oktober 1948

I.

1. Die Schweiz hat mit dem Königreich Schweden am 16. Oktober 1948 zwei Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen, eines auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (AS 1949, 437), das andere auf dem Gebiete der Erbschaftssteuern (AS 1949, 449). Beide Abkommen stehen seit 1949 in Kraft und haben sich vom schweizerischen Standpunkt aus gesehen bewährt. Die schwedischen Behörden jedoch stellten schon Ende 1951 ein Revisionsbegehren in Aussicht, insbesondere um die Besteuerung der Einkünfte aus beweglichem Kapitalvermögen neu zu regeln (vgl. Bericht der Eidg. Steuerverwaltung vom 15. Mai 1961 zur Frage der Revision der schweizerisch-schwedischen Doppelbesteuerungsabkommen vom 16. Oktober 1948, Beilage 1). Da Schweden mit dem Revisionsbegehren nicht drängte, sondern erst anfangs 1961 darauf zurückkam, fanden erst am 11. und 12. Juli 1963 Vorbesprechungen in Bern statt. Gegenstand dieser Besprechungen war die Revision des Einkommens- und Vermögenssteuerabkommens (im folgenden "Abkommen" genannt). Von einer Aenderung des Erbschaftssteuerabkommens wurde vorläufig abgesehen.

2. Als Hauptziele der Abkommensrevision bezeichnete die schwedische Delegation:

- a) die Beseitigung der trotz des Abkommens noch bestehenden Fälle von Doppelbesteuerung;
- b) die Anpassung des Abkommens an das OECD-Musterabkommen;
- c) die Erschwerung der Steuerflucht aus Schweden in die Schweiz.

Ueber die Ergebnisse dieser ersten Vorbesprechungen hat das Finanz- und Zolldepartement am 9. Dezember 1963 den Kantonsregierungen, der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und den am Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen interessierten Wirtschaftsverbänden einen Bericht der Eidg. Steuerverwaltung vom 16. September 1963 (Beilage 2) unterbreitet. In den Vernehmlassungen zu diesem Bericht wurde im allgemeinen den Schlussfolgerungen der Eidg. Steuerverwaltung zugestimmt.

II.

1. Die schwedische Delegation hat im Februar 1964 einen neuen Abkommens-Entwurf unterbreitet, der auf ihren Wunsch hin vom 9. bis 11. Juni 1964 in Bern besprochen worden ist. Aus diesen Besprechungen ging ein gemeinsamer Entwurf hervor, der weitgehend dem OECD-Musterabkommen entspricht. Er enthält jedoch verschiedene vom schweizerischen Standpunkt aus wünschenswerte Präzisierungen sowie einige auf schwedischen Wunsch hin aufgenommene Sonderbestimmungen. Offen blieben im wesentlichen noch zwei Fragen:

- a) Nach eingehender Diskussion der von Schweden vorgeschlagenen Massnahmen zur Erschwerung der Steuerflucht aus Schweden in die Schweiz konnte die schwedische Delegation dazu gebracht werden, ihr Begehren zu beschränken. Die nunmehr vorgeschlagene Bestimmung (Art. 25, Abs. 2) gestattet den schwedischen Steuerbehörden, diejenigen natürlichen Personen, die die schwedische, nicht aber die schweizerische Staatsangehörigkeit besitzen und ihren Wohnsitz aus Schweden in die Schweiz verlegt haben, weiterhin als in Schweden ansässig zu betrachten, wenn sie nicht eindeutig nachweisen können, dass sie den Mittelpunkt ihrer Lebensinteressen tatsächlich in die Schweiz verlegt haben. Das Besteuerungsrecht der Schweiz als Wohnsitzstaat wird nicht berührt. Eine allfällige Doppelbesteuerung wird durch Anrechnung der schweizerischen an die schwedischen Steuern vermieden.
- b) Bezüglich der Besteuerung der nicht im Holdingverhältnis gezahlten Dividenden beharrte die schwedische Delegation anfänglich auf einem Quellensteuersatz von 15 %, erklärte sich aber schliesslich bereit, den Satz auf 10 % herabzusetzen. Da dieser Satz gegenüber dem heutigen Vertragszustand eine Verschlechterung darstellt, hat die schweizerische Delegation diesen Vorschlag nur ad referendum entgegengenommen.

2. Die Ergebnisse der Besprechungen vom Juni 1964 hat die Eidg. Steuerverwaltung am 22. Juni 1964 in einem Bericht (Beilage 3) zusammengestellt, den das Finanz- und Zolldepartement am 2. Juli 1964 den Regierungen der Kantone, der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren und den am Abschluss eines Doppelbesteuerungsabkommens interessierten Wirtschaftsverbänden zur Stellungnahme unterbreitet hat. Die dazu eingegangenen Vernehmlassungen lauten unterschiedlich:

a) Die Regierungen der Kantone sind mit dem Ergebnis der Besprechungen vom Juni 1964 grundsätzlich einverstanden. Einige unter ihnen hätten es allerdings begrüsst, wenn die Quellensteuer von Dividenden in allen Fällen auf 5 % begrenzt und die Bestimmung über die Erschwerung der Steuerflucht aus Schweden gestrichen worden wäre, ziehen aber die vorliegende Regelung einer allfälligen Kündigung des geltenden Abkommens vor.

b) Die Schweizerische Bankiervereinigung wendet sich gegen die 10 %ige Quellensteuer von Dividenden und gegen die Bestimmung zur Erschwerung der Steuerflucht aus Schweden. Sie wirft sogar die Frage auf, ob es nicht standhafter und klüger wäre, eine allfällige Kündigung des geltenden Abkommens hinzunehmen, um sich damit vor dem internationalen Forum durch eine eindeutige Haltung auszuweisen und auf andere revisionsfreudige Staaten den notwendigen Eindruck zu machen.

Bezüglich der Besteuerung der Dividenden gibt die Schweizerische Bankiervereinigung zwar zu, dass die schwedische Forderung unter dem Maximalsatz des OECD-Musterabkommens liegt und daher in dieser Hinsicht eine Verbesserung darstellt. Der endgültige Rückbehalt von 10 % bedeute aber eine Verschlechterung gegenüber dem geltenden Abkommen. Eine solche Verschlechterung, die in erster Linie zahlreiche schweizerische Steuerpflichtige und daneben in wohl nur sehr geringem Umfange die anvisierten allfälligen schwedischen Steuerflüchtlinge benachteiligen müsste, könne nicht akzeptiert werden. Schweden müsse mindestens dazu veranlasst werden, den gegenwärtigen Zustand nicht zu verschlechtern.

Die Bestimmung zur Erschwerung der Steuerflucht wird von der Schweizerischen Bankiervereinigung als völlig unannehmbar bezeichnet. Diese dem Abkommen wesensfremde Bestimmung widerspreche eindeutig dem Grundsatz der Freizügigkeit. Es obliege ausschliesslich Schweden, die ihm notwendig erscheinenden Massnahmen gegen Steuerflüchtlinge auf dem Wege seiner innerstaatlichen Gesetzgebung zu ergreifen. Die Aufnahme einer solchen Bestimmung in das Abkommen erscheine auch wegen der präjudiziellen Wirkung als äusserst problematisch und gefährlich. Der "schwedische Präzedenzfall" müsste es der Schweiz praktisch verunmöglichen, ähnlichen Begehren, wie sie bereits von den Niederlanden anhängig gemacht worden sind und von anderen Staaten (insbesondere Deutschland und Frankreich) erwogen würden, entgegenzutreten. Die Gefahr der präjudiziellen Auswirkungen verbietet es nach Ansicht der Schweizerischen Bankiervereinigung, ein Entgegenkommen in dieser Frage als Tauschobjekt für die Aufrechterhaltung des status quo bei der Besteuerung der Dividenden in Betracht zu ziehen.

III.

1. Den Revisionsverhandlungen mit Schweden messen wir eine grosse Bedeutung bei.

a) Schweden ist ein Mitglied der EFTA. Im Jahre 1963 hat der EFTA-Ministerrat beschlossen, die Möglichkeit des Abschlusses eines multilateralen Doppelbesteuerungsabkommens unter den Mitgliedstaaten prüfen zu lassen. Die Vorarbeiten wurden im Mai 1964 aufgenommen und sollen Ende dieses Jahres weitergeführt werden. Wenn es uns gelingen würde, mit Schweden auf der Basis des OECD-Musterabkommens ein für die Schweiz günstiges Doppelbesteuerungsabkommen abzuschliessen, so wäre damit für zukünftige multilaterale Abkommensverhandlungen im Rahmen der EFTA eine gute Ausgangslage geschaffen. Zudem könnte das revidierte Doppelbesteuerungsabkommen mit Schweden auch als Grundlage für die laufenden und die zu erwartenden Revisionsverhandlungen mit Mitgliedstaaten der EWG (BRD, F und NL), die ähnliche Probleme wie Schweden haben, verwendet werden.

b) Ein Abkommen mit Schweden betrachten wir auch dann noch als günstig, wenn neben der ausschliesslichen Besteuerung der Lizenzgebühren im Wohnsitzstaat eine Quellensteuer von 5 % auf Zinsen und auf Dividenden im Holding-Verhältnis und eine Quellensteuer von 10 % auf den übrigen Dividenden vorgesehen ist. Zwar wäre es natürlich wünschenswert, die Quellensteuer wie im bestehenden Abkommen auf allen Dividenden auf 5 % zu begrenzen; wir zweifeln

aber sehr, dass dahingehende Bemühungen von Erfolg gekrönt sein werden. Die Tendenz geht heute dahin, für Dividenden, die nicht im Holdingverhältnis gezahlt werden, den im OECD-Musterabkommen vorgesehenen Maximalsatz von 15 % festzulegen, und dies insbesondere gegenüber Niedrigsteuerländern, zu denen die Schweiz unbestreitbar gehört. Auf lange Sicht gesehen erscheint daher der schwedische Vorschlag einer Quellenbesteuerung der Dividenden mit einem Satz von 5 % bzw. 10 % nicht als unzumutbare Lösung, auch wenn man bedenkt, dass die Schweiz nicht darum herumkommen wird, ihrerseits einen Abzug für die verbleibende Quellensteuer zugunsten ihrer unbeschränkt steuerpflichtigen Personen einzuführen. Auch die Kantone sind der Auffassung, dass eine Regelung auf der Basis des schwedischen Vorschlages einer allfälligen Kündigung des bestehenden Abkommens vorzuziehen ist.

Zusammenfassend vertreten wir die Auffassung, dass zwar nochmals versucht werden muss, die schwedische Delegation bei den anderen als im Holdingverhältnis gezahlten Dividenden auf den heute geltenden Quellensteuersatz von 5 % zu verpflichten, dass aber eine Revision des Abkommens auf der Basis des Entwurfes vom Juni 1964 einer allfälligen Kündigung auch dann vorzuziehen ist, wenn bei den Dividenden der schwedische Vorschlag verwirklicht werden muss.

c) Was die Steuerflucht betrifft, kann nicht bestritten werden, dass zahlreiche Ausländer in den letzten Jahren ihren Wohnsitz in die Schweiz verlegt haben, um der hohen Besteuerung an ihrem bisherigen Wohnort zu entgehen. Diese Vorkommnisse haben den Unmut der Steuerbehörden und der öffentlichen Meinung in Schweden wie auch in einigen anderen Staaten erregt (Vorwurf der "Steuer-oase" Schweiz). Wie die Schweizerische Bankiervereinigung zutreffend ausführt, ist es Sache eines jeden Staates, Massnahmen zur Bekämpfung der Steuerflucht zu treffen. Indessen werden derartige Massnahmen vielfach durch die Bestimmungen der bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen illusorisch gemacht. Die Sonderbestimmung im Entwurf vom Juni 1964 (Art. 25, Abs. 2) soll gerade die Anwendung der innerstaatlichen schwedischen Steuervorschriften, die zur Erschwerung der Steuerflucht aufgestellt werden, ermöglichen. Schweden soll damit in die Lage versetzt werden, die von ihm einseitig angeordneten Massnahmen gegen die Steuerflucht im Verhältnis zur Schweiz auch unter der Herrschaft des revidierten Abkommens durchzuführen. Die Bestimmung findet keine Anwendung auf schweizerische Staatsangehörige, schränkt die schweizerische Steuerhoheit nicht ein und bewirkt auch keine Doppelbesteuerung; denn die Einkommens- und Vermögenssteuern, die von in der Schweiz ansässigen Steuerflüchtlingen voll erhoben werden können, hat Schweden an seine eigenen Steuern anzurechnen. Der betroffene Steuerpflichtige hat die Möglichkeit, den Nachweis zu erbringen, dass er seinen bisherigen Wohnsitz in Schweden tatsächlich aufgegeben und einen neuen Wohnsitz in der Schweiz begründet hat. Dieser Nachweis sollte in vielen Fällen möglich sein; solange er aber nicht erbracht werden kann, erscheint es uns angebracht, Schweden das (konkurrierende) Besteuerungsrecht als Wohnsitzstaat, jedoch mit der Verpflichtung zur Anrechnung der schweizerischen Steuern, zu belassen. Wir sind der Auffassung, dass die Interessen der schweizerischen Steuerpflichtigen und der angestammten schweizerischen Wirtschaft auf diese Weise besser gewahrt sind als durch eine jedes Entgegenkommen ablehnende und damit die Gefahr einer Abkommenskündigung in sich schliessende Haltung. Immerhin muss in Artikel 25, Absatz 2 noch eine dem schwedischen Recht entsprechende zeitliche Begrenzung auf drei Jahre eingefügt werden.

Die Niederlande haben in den laufenden Revisionsverhandlungen hinsichtlich der Bekämpfung der Steuerflucht ein ähnliches Begehren wie Schweden gestellt. Voraussichtlich werden in den angekündigten Revisionsverhandlungen mit Deutschland und Frankreich ähnliche oder gar weitergehende Forderungen erhoben. Diese Begehren werden in jedem einzelnen Fall sorgfältig geprüft werden müssen; insbesondere wird darauf zu achten sein, dass nur Steuerflüchtlinge und keine berechtigten schweizerischen Interessen getroffen werden und dass der Vertragspartner ferner auch in der Lage ist, das ihm zugestandene Besteuerungsrecht auszuüben. Eine Anwendung der "schwedischen Lösung" den erwähnten Vertragsstaaten gegenüber erscheint uns heute unter diesen Voraussetzungen nicht von vornherein als ausgeschlossen. Aus diesem Grunde sind wir der Ansicht, dass der präjudiziellen Wirkung der "schwedischen Lösung" keine ungünstige Bedeutung beizumessen ist, wie sie ihr von der Schweizerischen Bankiervereinigung gegeben wird.

d) Im internationalen Steuerrecht hat sich heute die Auffassung durchgesetzt, dass ein Abkommen die Doppelbesteuerung möglichst weitgehend ausschliessen soll. Insbesondere hat der Wohnsitzstaat eines Steuerpflichtigen den im Quellenstaat erhobenen begrenzten Steuern von Dividenden und Zinsen durch Steueranrechnung Rechnung zu tragen. Die Schweiz hat in ihren bestehenden Abkommen diesen Grundsatz nicht oder nur in geringem Masse angenommen, vor allem deshalb, weil die Durchführung der Steueranrechnung auf praktische Schwierigkeiten stösst. Eine besondere Lösung zur Verminderung dieser Schwierigkeiten ist aber in Vorbereitung, sodass die Schweiz in Zukunft der Empfehlung der OECD nachkommen kann. Es kann daher im Abkommen mit Schweden vorgesehen werden, dass die Schweiz für die aus Schweden stammenden Dividenden und Zinsen, die nach den Artikeln 10 und 11 dort besteuert werden können, eine besondere Entlastung von den schweizerischen Einkommenssteuern gewährt. Diese Entlastung darf den Teil der schweizerischen Steuern, der auf diese Dividenden oder Zinsen entfällt, nicht übersteigen. Dabei soll jedoch mindestens die in Schweden erhobene Steuer vom Bruttobetrag dieser Dividenden oder Zinsen zum Abzug zugelassen werden. Die Einzelheiten der Steuerentlastung wird die Schweiz im Rahmen des Bundesbeschlusses vom 22. Juni 1951 über die Durchführung von zwischenstaatlichen Abkommen des Bundes zur Vermeidung der Doppelbesteuerung ordnen.

IV.

Auf Wunsch der schwedischen Delegation wurden die offiziellen Revisionsverhandlungen für Ende Oktober 1964 in Aussicht genommen. Der Bundesrat sollte deshalb eine Verhandlungsdelegation ernennen und ermächtigen, die Besprechungen mit einer schwedischen Delegation fortzuführen und gegebenenfalls zum Abschluss zu bringen. Dabei wären auch die technischen Vereinbarungen für die Rückerstattung der Quellensteuern entsprechend anzupassen. Die schweizerische Delegation sollte ermächtigt werden, ein Abkommen auf der Basis des Entwurfs vom Juni 1964, nötigenfalls mit einer Quellensteuer von 10 % auf den nicht im Holdingverhältnis gezahlten Dividenden, zu paraphieren.

- 6 -

Gestützt auf diese Ausführungen beehren wir uns, im Einvernehmen mit dem Politischen Departement zu

beantragen:

1. Vom Bericht des Finanz- und Zolldepartementes wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Für die von Schweden angebehrten Verhandlungen über die Revision des schweizerisch-schwedischen Einkommens- und Vermögenssteuerabkommens vom 16. Oktober 1948 wird folgende Delegation bestellt:
 - Dr. K. Locher, Vizedirektor der Steuerverwaltung,
Delegationschef;
 - Ein vom Vorstand der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren zu bestimmender Vertreter der Kantone;
 - Dr. M. Widmer, Chef der Sektion für internationales Steuerrecht und Doppelbesteuerungssachen;
 - Fürsprecher G. Macquat, Jurist bei dieser Sektion;
 - Dr. R. Bär, Diplomatischer Mitarbeiter, Politisches Departement;
 - P. Erni, Botschaftsrat, Schweizerische Botschaft in Stockholm;
 - Prof. Dr. H. Herold, Sekretär des Vorortes des Schweizerischen Handels- und Industrievereins.
3. Die Kosten der Delegation gehen zu Lasten der Eidgenossenschaft; die Tagelder werden zu gegebener Zeit vom Personalamt festgesetzt.
4. Der Delegationschef wird ermächtigt, das im Sinne der vorstehenden Erwägungen revidierte schweizerisch-schwedische Einkommens- und Vermögenssteuerabkommen zu paraphieren.

FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT

Roger Bonvin
Roger Bonvin

Protokollauszug an die Bundeskanzlei, an das Politische Departement (5) und an das Finanz- und Zolldepartement (Steuerverwaltung 5).

Beilagen erwähnt

An das Politische Departement zum Mitbericht.