

P r o t o k o l l
der Sitzung vom 7. Oktober 1964

Vorsitz: Botschafter Dr. E. Stopper

Anwesend: EPD Botschafter P. Micheli
 Dr. E. Diez

Vorort Dr. H. Homberger
 Prof. H. Herold

Steuerverwaltung Direktor Dr. P. Grossheintz
 Dr. M. Widmer

OZD Oberzolldirektor Dr. Ch. Lenz

Finanzverwaltung Dr. E. Eggenschwiler

Handelsabteilung Vizedirektor Dr. E. Moser
 Dr. V. Frank

Wiederaufnahme der Verhandlungen für ein Doppel-
 besteuierungsabkommen mit Italien gemäss Vorschlag Bignami

EPD: Die allgemeine politische Situation für Verhandlungen mit Italien im Sinne der Vorschläge Bignamis erscheint gegenwärtig wenig günstig. Die Krankheit des Präsidenten der Republik und die vermehrte offensive Aktivität des neuen Führers der kommunistischen Partei lassen der Regierung der *appartura e sinistra* wenig Spielraum und sind einer längerfristigen konstruktiven Arbeit kaum förderlich.

Die letzten Verhandlungen mit Italien über ein Doppelbesteuerungsabkommen (Februar/März 1962) verliefen recht unerfreulich. Die Unterhändler der Gegenseite waren an Instruktionen gebunden, deren politischer Hintergrund unverkennbar war. Eine Einigung wäre möglich gewesen, jedoch nur unter der Bedingung, dass die Schweiz in wichtigen Punkten nachgegeben hätte. Die italienischen Forderungen waren, in Übereinstimmung mit der politischen Zielsetzung des Finanzministeriums ohne Berücksichtigung der Wünsche des Aussenministeriums, so angelegt, dass von der Schweiz ein Eingehen nicht erwartet werden



konnte. Sie wurden nahezu als Ultimatum und sehr brutal vorgetragen. Italien bestand insbesondere auf der Attraktivkraft der Betriebsstätten (in Italien erzielte sonstige Einkünfte, namentlich auch Lizenzgebühren, eines schweizerischen Unternehmens, könnten weiterhin in Italien steuerlich erfasst werden, sobald dieses Unternehmen in Italien eine Betriebsstätte unterhält), Tochtergesellschaften hätten als Betriebsstätten zu gelten und die Amtshilfe in Steuersachen wäre zu gewähren. Neue Verhandlungen würden mit diesen gleichen Begehren zu tun haben, in denen sich die Stellung der italienischen Regierung bzw. des Finanzministeriums nicht gelockert hat. Wenn die Schweiz nicht in der Lage ist, Italien auf andern Gebieten etwas zu bieten, so darf nicht erwartet werden, dass Italien seinen Preis für ein Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz herabsetzt.

Vorort: Der Abschluss eines Doppelbesteuerungsabkommens wäre grundsätzlich erwünscht. Es handelt sich hier um ein altes Postulat. Der Preis, den Italien fordert, ist jedoch zu hoch. Selbst die Holdinggesellschaften sind der Meinung, lieber kein Abkommen als das von Italien gewünschte. Ein Eingehen auf die Forderungen Italiens wäre einer Aufgabe der bisherigen Prinzipien der schweizerischen Doppelbesteuerungspolitik gleichzusetzen. Der Preis wäre heute nicht geringer. Es besteht deshalb kein Grund, Kontakte über dieses Problem - auf welcher Ebene dies auch sein möge - zu forcieren.

Dass der Plan von Satelliten-Industrien ein Mittel sein könnte, Italien zu einer Änderung seiner Stellung zu bewegen, muss eher bezweifelt werden. Auch kann niemand die Industrie veranlassen, von einem solchen Abkommen dann auch Gebrauch zu machen. Der Staat kann nicht garantieren, dass die vorgeschlagenen Massnahmen von der Industrie ausgenützt werden und zu praktischen Resultaten führen.

Es wäre besser, eine geeignete Gelegenheit abzuwarten, bei der die Schweiz einen harten Kursführer könnte, um dann in der Doppelbesteuerungsfrage ein Ergebnis zu erreichen. Die Währungshilfe an Italien wäre jedoch kein geeigneter Anlass zu einer solchen Koppelung gewesen.

- 3 -

Herr Prof. Herold hatte Gelegenheit, mit seinem Kollegen Prof. Cosciani zu sprechen, um die Chancen einer Wiederaufnahme der Verhandlungen für ein Doppelbesteuerungsabkommen zu sondieren. Die Finanzreform, die der italienische Finanzminister anstrebt, sieht eine verstärkte Kapitalbesteuerung an der Quelle vor; Doppelbesteuerungsabkommen stossen auf wenig Verständnis und schon gar nicht mir der Schweiz! Vermehrtes Sparen im Inland soll an die Stelle von Rücksichten auf ausländisches Kapital treten. Verhandlungen über ein Doppelbesteuerungsabkommen erscheinen im Lichte dieser Sondierungen ebenso wenig sinnvoll, wie selbst ein Auftrag an Prof. Cosciani im angeregten Sinn.

Dies bedeutet nicht, dass die internen Vorbereitungen, für den Fall sich eine Gelegenheit zum Abschluss eines Doppelbesteuerungsabkommens im Zusammenhang mit andern Problemen ergibt, vernachlässigt werden sollen. Ein Doppelbesteuerungsabkommen müsste im Prinzip auf dem OECD-Mustervertrag (inkl. schweizerischer Vorbehalt hinsichtlich Amtshilfe) beruhen und davon nur wenige Abweichungen enthalten.

Steuerverwaltung: Italien hat an einem Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz praktisch kein wirtschaftliches Interesse. Die Kapitalverflechtung liegt, von wenigen Ausnahmen abgesehen, völlig einseitig. Die verschiedenen Initiativen zu einem Doppelbesteuerungsabkommen können darüber nicht hinwegtäuschen, Das einzige, an dem Italien ein Interesse hätte, wäre die Amtshilfe. Aber gerade hier muss der schweizerische Standpunkt weiterhin ablehnend bleiben. Das schweizerische Interesse an einem Doppelbesteuerungsabkommen nimmt wesentlich ab, wenn Italien an der Attraktivkraft der Betriebsstätten festhält. Bisher erfolgten Verhandlungen jeweils unter dem Druck oder im Zusammenhang mit andern Problemen, ohne dass allerdings ein Abkommen erreicht worden wäre. Auch in Zukunft kann nur, wenn gleichzeitig italienische Begehren in andern Bereichen vorliegen, ein Entgegenkommen in der Doppelbesteuerungsfrage erwartet werden.

Die letzten Verhandlungen (1962) endeten damit, dass wir die zu weit gehenden italienischen Forderungen nicht annehmen konnten. Der "Schwarze Peter" blieb damit in der Hand Italiens. Eine Wiederauf-

- 4 -

nahme des Gesprächs - das wiederum nicht (oder nur zu einem zu hohen Preis) zu einem Erfolg führen kann - riskiert, den "Schwarzen Peter" erneut in unsere Hände zu bringen.

Vertrauliche Informationen lassen darauf schliessen, dass Italien den Versuch unternimmt, eine Konzeption zu erarbeiten, die es ihm erlaubt, einen allgemeinen Vorstoss zur Regelung der Doppelbesteuerung einzuleiten. Diese Konzeption wäre dem OECD-Mustervertrag stärker angenähert und würde die Amtshilfe einschliessen, die bekanntlich von den übrigen Staaten zugesagt wurde. Lediglich die Schweiz hat ihren Vorbehalt angebracht.

Ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Italien würde voraussichtlich nicht gut spielen. Als Beispiel für die Vertragstreue Italiens mögen die Klagen der Vereinigten Staaten über mangelhafte Erfüllung gewisser Verpflichtungen (Einbehalt eines zusätzlichen Steuerabzugs auf amerikanischen Dividenden) aus dem amerikanisch-italienischen Abkommen gelten. Unter einem schweizerisch-italienischen Abkommen wäre mit ähnlichen Schwierigkeiten zu rechnen, namentlich bei der Bescheinigung von Rückerstattungsanträgen. Reklamationen unsererseits würden mit dem Hinweis auf die fehlende Amtshilfe abgewiesen. Aus all diesen Gründen und in Abwägung der gesamtwirtschaftlichen Interessen scheint es kein Unglück zu sein, wenn wir mit Italien vorderhand zu keinem Doppelbesteuerungsabkommen kommen.

OZD: In letzter Zeit ist in diversen technischen Fragen im Zollsektor ebenfalls eine Verhärtung der italienischen Position festzustellen.

Der Vorschlag von Prof. Herold, durch eine administrative Aenderung den Zigarettenschmuggel nach Italien finanziell schlechter zu stellen, ist nicht geeignet, der Schweiz einen zusätzlichen Verhandlungstrumpf zu verschaffen. Diese Schlechterstellung gegenüber dem regulären Export besteht bereits.

Der Zigarettenschmuggel aus der Schweiz scheint im übrigen die italienische Tabak-Regie weit weniger zu beschäftigen, als der Schmuggel vom Meer, und der italienische Zoll hat bei weitem nicht alle jene Massnahmen ergriffen, die zur Unterbindung des Schmuggels

möglich wären. Viele Beispiele sprechen dafür, dass es Italien mit der Verhinderung des Schmuggels nicht allzu ernst meint. Im Völkerrecht besteht nicht die Übung, dass sich die Länder gegen Verwaltungsübertretungen gegenseitig helfen. Auf nationaler Ebene fehlt der Schweiz das Rechtsmittel, die Ausfuhr von Waren über die Grenzübergangstellen zu erzwingen.

Zur Frage der Satelliten-Industrien - die angesichts der Beurteilung des mit dieser Idee verfolgten Ziels eines Doppelbesteuerungsabkommens nicht näher zu prüfen ist - ist zu bemerken, dass damit auch diverse zolltechnische Probleme verbunden wären. Diese könnten erst an Hand konkreter Beispiele überprüft werden. Auch ist zu bedenken, dass solche Abkommen, schon des GATT wegen, allen Ländern offenstehen müssten.

Zusammenfassung

Es besteht einstimmig die Auffassung, dass der gegenwärtige Zeitpunkt für einen erneuten Anlauf, um zu einem Doppelbesteuerungsabkommen mit Italien zu kommen, nicht geeignet ist. Die Materie ist für erfolgversprechende Verhandlungen nicht reif. Verhandlungen auf der alten Basis müssten von uns Konzessionen fordern, die nicht gewährt werden können. Für dieses Problem, wie auch für andere Probleme, erscheint deshalb der gegenwärtige Moment nicht gut gewählt, um durch ministerielle Initiativen ein "Verhandlungsklima" zu schaffen.

Beilage:

Exposé Direktor Stopper betr.
Satelitten-Industrien vom
16.9.1964

Fk.