

S.B. 34. 12. 0.

Eidg. SteuerverwaltungVertraulich

9 475  
 9 522  
 9 523  
 9 565

Ständerätliche Kommission für die Vorberatung der Bundesbeschlüsse  
 über die Genehmigung der von der Schweiz mit Spanien, Grossbritannien,  
 den Niederlanden und Frankreich abgeschlossenen Vereinbarungen zur  
 Vermeidung der Doppelbesteuerung

---

P r o t o k o l l

der Verhandlungen über die Vorlagen des Bundesrates  
 vom 31. Mai, 12. und 8. Juli sowie 18. Oktober 1966  
 Sitzung vom 23. November 1966, 08.15 bis 10.30 Uhr in Bern

Parlamentsgebäude, Grünes Zimmer

Präsident: Monsieur le Conseiler aux Etats Torche

Anwesende Kommissionsmitglieder:

die Herren Ständeräte Christen Dietschi, Graf Jeanneret.

An den Verhandlungen nehmen ebenfalls teil:

Herr Bundesrat Bonvin Vorsteher des Eidg. Finanz- und Zoll-  
 departements sowie die Herren Dr. Locher, Vizedirektor,  
 Dr. Widmer, Sektionschef Fürsprecher Ludwig, Adjunkt, und  
 lic. iur. Muller Jurist der Eidg. Steuerverwaltung. (Die  
 beiden Letztgenannten führen des Protokoll)



1. Neues Abkommen mit Frankreich; Auswirkungen auf die Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland

---

Le président ouvre la séance en saluant la présence de Monsieur le conseiller fédéral Roger Bonvin et de Monsieur Kurt Locher ainsi que des membres de l'administration fédérale des contributions.

Il rappelle que les explications données lors de la précédente séance par Monsieur Bonvin et Monsieur Locher étaient de portée générale. Lors de cette séance, l'entrée en matière avait été approuvée pour les quatre conventions soumises à la commission. Il a été convenu de laisser en suspens la convention avec la France qui comprend des innovations risquant de créer un précédent défavorable.

Lors de la présente séance, il y a lieu d'approuver les conventions avec l'Espagne, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas. Quant à la convention avec la France, il est notoire que des contacts entre experts français et allemands existent dans le cadre des discussions de Bruxelles. Nous sommes devant une situation désagréable; c'est pourquoi il y aurait lieu d'envisager le renvoi de l'approbation de cet accord à une prochaine session.

M. Bonvin, conseiller fédéral, estime également qu'il y aurait lieu de renvoyer l'étude de la convention franco-suisse. Il s'agit d'une manoeuvre d'attente qui permettra d'éviter certains désagréments pour nos négociateurs avec l'Allemagne. Il relève également que les échanges de vues entre experts fiscaux français et allemands ont sans doute permis à ces derniers de connaître la teneur des lettres confidentielles échangées dans le cadre de la convention franco-suisse. D'autre part, Monsieur Locher lui a remis une note dont les termes tendent à démontrer qu'un renvoi permettrait en outre d'indiquer aux Allemands que la Suisse n'est pas prête à accepter n'importe quoi. Il pense que Monsieur Locher devrait donner certaines indications sur les négociations avec l'Allemagne qui revêtent une importance considérable quant à l'attitude à adopter face au problème franco-suisse.

Vizedirektor Locher berichtet über den Stand der schweizerisch-deutschen Doppelbesteuerungsverhandlungen. Diese gehen auf das Begehren der deutschen Bundesregierung vom Dezember 1964 zurück, das geltende Doppelbesteuerungsabkommen vom 15. Juli 1931/9. September 1957/20. März 1959 zu revidieren. Deutschland beschwert sich über die Steuerflucht nach der Schweiz und belegt diese mit zahlenmässigen Angaben, die kaum bestritten werden können.

Es gehört in Deutschland seit 5 bis 6 Jahren zum guten Ton, eine sog. Basisgesellschaft in der Schweiz zu besitzen. Eine solche bietet für die Abschirmung von Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren vor dem Zugriff des deutschen Fiskus ganz erhebliche Vorteile. Natürliche Personen werden in Deutschland bis zu 53 %, Kapitalgesellschaften für nicht ausgeschüttete Gewinne (ohne Gewerbesteuer) mit 51 % besteuert. Demgegenüber ist die Steuerbelastung juristischer Personen in der Schweiz wesentlich geringer; sie beträgt durchschnittlich 25 %. Zudem können Basisgesellschaften von den kantonalen Domizilprivilegien, allenfalls vom Holdingprivileg, das auch die Wehrsteuer kennt profitieren. Praktisch führt das dazu, dass solche Gesellschaften auf ihren Erträgen in der Schweiz überhaupt keine Steuer bezahlen

und nur eine sehr geringe Steuer auf ihrem Kapital entrichten. Dieser Umstand hat dazu geführt dass die Schweiz als Steueroase bezeichnet wird. Gerissene Steuerberater haben mit diesem Hinweis im Ausland bedenkenlos Propaganda getrieben ohne die Reaktionen der ausländischen Behörden in Rechnung zu stellen. Diese sind nun eingetreten. Bereits in den Jahren 1960 und 1961 sind von sozialdemokratischer Seite im deutschen Bundestag Vorstösse gegen die Abwanderung deutscher Steuerpflichtiger in die Schweiz und die Verlagerung von Vermögenswerten nach unserem Lande erfolgt. Im Jahre 1964 hat die deutsche Bundesregierung den sog. Oasenbericht veröffentlicht, der unbeabsichtigt zwar auch als Anleitung zur Steuerflucht gelten kann. Auf eine erneute SPD-Anfrage hat die deutsche Bundesregierung vor einiger Zeit geantwortet, das schweizerisch-deutsche Doppelbesteuerungsabkommen müsse revidiert werden, wobei sie auch eine Kündigung nicht ausschloss.

Die deutschen Unterhändler streben an das geltende Abkommen in 5 Hauptpunkten zu revidieren:

- Umschreibung des Wohnsitzbegriffes: Es soll vermieden oder erschwert werden, dass natürliche Personen aus der Bundesrepublik durch eine Wohnsitzverlegung der unbeschränkten deutschen Steuerpflicht entgehen.
- Uebergang zur Steueranrechnung: Das heute geltende Abkommen sieht vor, das Einkommens- und Vermögensteile, die einem der beiden Vertragsstaaten zur ausschliesslichen Besteuerung zugewiesen werden im anderen Vertragsstaat nicht besteuert werden dürfen (Liegenschaften und Ertrag daraus werden z. B. nur am Ort der gelegenen Sache besteuert). Deutschland will inskünftig als Wohnsitzstaat des Empfängers bzw. Eigentümer seine Steuern aufgrund des internen Rechtes erheben wie wenn das Abkommen nicht bestünde, die nach dem Abkommen in der Schweiz bezahlten Steuern jedoch an seine eigenen anrechnen.
- Bekämpfung der Steuerflucht durch Gründung juristischer Personen in der Schweiz: Nach dem heutigen Abkommen sind juristische Personen in dem Staat unbeschränkt steuerpflichtig, in dem sie ihren Sitz haben. Auf diese Weise werden auch schweizerische Gesellschaften, die in der Schweiz nur ein Briefkastendomizil unterhalten, aber effektiv in Deutschland geleitet werden, dem Zugriff des deutschen Fiskus entzogen. Die Bundesrepublik verlangt nun dass inskünftig nicht mehr auf den Sitz sondern auf den Ort der Leitung abgestellt wird. Ferner stellt die Bundesrepublik das Begehren, Basisgesellschaften sollten zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen von den Vorteilen des Abkommens überhaupt ausgeschlossen werden.
- Höhere Quellensteuern auf Zinsen und Lizenzgebühren: Im Sinne einer Drohung haben die deutschen Unterhändler sich von Anfang an vorbehalten, zugunsten des Quellenstaates eine Steuer auf den Zinsen und Lizenzgebühren zu verlangen die nach heutiger Rechtslage nur am Wohnsitz des Empfängers besteuert werden. Nach internem Recht erhebt Deutschland auf solchen Einkünften eine Steuer von 25 %, wenn diese an Empfänger im Ausland gezahlt werden.
- Amtshilfe: Die Bundesrepublik Deutschland erneuert das seit 40 Jahren gestellte Begehren, es sei eine Amtshilfeklausel, und zwar im Sinne der Empfehlung der OECD, zu vereinbaren. Die Schweiz hat diese Empfehlung in der OECD abgelehnt und hiezue einen ausdrücklichen Vorbehalt angebracht.

Bisher haben 4 Verhandlungsphasen stattgefunden. Auf schweizerischer Seite sind in der Verhandlungsdelegation neben dem Finanz- und Zolldepartement sowie dem Politischen Departement auch die Kantone durch die Herren Ständerat und Regierungsrat Meier Zürich, sowie Regierungsrat Stähelin, Frauenfeld, ferner der Vorort durch Professor Herold und die Bankiervereinigung durch Dr. Oetterli vertreten. Im Verlaufe der bisherigen Besprechungen sind die deutschen Begehren in einlässlicher Weise durchbesprochen und auch die schweizerischen Revisionspostulate behandelt worden. Die deutschen Unterhändler haben in der letzten Phase (Juni 1966) die Verhandlungen sichtbar verzögert in der offenkundigen Absicht, vorerst den Abschluss des neuen schweizerisch-französischen Abkommens abzuwarten. Am 14. und 15. November 1966 sind die beiden Delegationschefs mit je einem Mitarbeiter zu erneuten Gesprächen zusammengetroffen. Dabei hat der deutsche Verhandlungsleiter Falk seine "Krallen" gezeigt. Unter Hinweis auf das neue schweizerisch-französische Abkommen verlangt er auf Zinsen und Lizenzgebühren eine Besteuerung im Quellenstaat von 10 % bzw 5 %. Er weist daraufhin, die Zahlen der deutschen Kapitalertragsbilanz gegenüber der Schweiz sähen noch wesentlich ungünstiger als die für Frankreich geltenden aus. Er hat dies mit folgenden Angaben belegt:

	<u>1964</u> DM	<u>1965</u> DM
Zahlungen aus Deutschland nach der Schweiz	800 Mio	900 Mio
Zahlungen aus der Schweiz nach Deutschland	54 Mio	55 Mio
Passivsaldo	<u>746 Mio</u>	<u>845 Mio</u>

Diese Zahlen können von der Schweiz nur schwerlich überprüft werden; die Leistungen aus der Schweiz nach Deutschland sind jedenfalls zu niedrig eingesetzt. Nicht zu bestreiten ist, dass ein erheblicher Teil der Zahlungen aus Deutschland nach der Schweiz die schweizerische Wirtschaft nicht berühren sondern nur durch unser Land durchfliessen oder direkt in Deutschland reinvestiert werden.

Die versteifte deutsche Haltung hat die schweizerischen Unterhändler nicht unvorbereitet getroffen. Sie gaben sich von Anfang an darüber Rechenschaft dass das neue schweizerisch-französische Abkommen ein nachteiliges Präjudiz darstellt, auch wenn es gegenüber einem vertragslosen Zustand der schweizerischen Wirtschaft doch erhebliche Vorteile bringt. Nachteilig auf die weiteren schweizerisch-deutschen Verhandlungen wirkt sich auch die in Bonn schwelende Regierungskrise aus. Sie gab dem deutschen Delegationschef den Vorwand, die nächste Verhandlungsphase auf unbestimmte Zeit hinauszuschieben.

Diese Situation ist vor wenigen Tagen mit Vertretern der Kantone (Zürich Baselstadt Waadt Genf) und der Wirtschaft (Vorort Bankiervereinigung Industrie-Holdings, Versicherungsgesellschaften und Verband der schweizerischen Unternehmen in Deutschland) besprochen worden. Mehrheitlich wurde dabei die Meinung geäußert, die schweizerische Verhandlungsposition könnte durch die sofortige Genehmigung des neuen schweizerisch-französischen Doppelbesteuerungsabkommen im Parlament weiter beeinträchtigt werden. Es herrschte deshalb die Auffassung vor, die par-

lamentarische Behandlung dieses Abkommens sollte vorerst ausgestellt werden. Schwierigkeiten mit Frankreich dürften sich aus diesem Vorgehen kaum ergeben. Auf der andern Seite muss alles daran gesetzt werden, die Verhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland möglichst bald weiterzuführen. Zu diesem Zwecke soll auf diplomatischem Wege in Bonn ein Aide-Mémoire übergeben werden. Damit dürfte es gelingen, den Rahmen für die weiteren Verhandlungen mit der Bundesrepublik festzulegen, bevor die parlamentarische Behandlung des neuen Abkommens mit Frankreich weitergeführt wird. Zur Unterstützung dieses Vorgehens wäre es erwünscht, wenn die Kommission ihren Eintretensbeschluss bezüglich des schweizerisch-französischen Doppelbesteuerungsabkommens zuvor bestätigen, die Detailberatung jedoch verschieben würde, bis der Bundesrat der Kommission einen Bericht über die Auswirkungen dieses Abkommens auf die laufenden schweizerisch-deutschen Verhandlungen vorgelegt hat. Auf diese Weise wird den schweizerischen Unterhändlern ein vermehrter Spielraum gewährt. Natürlich kann die Genehmigung des Abkommens mit Frankreich nicht auf unbeschränkte Zeit verschoben werden. Aber ein gewisses Hinausschieben schadet auch als Demonstration gegenüber Frankreich nicht.

Le président remercie Monsieur Locher pour les renseignements qu'il a donnés sur les pourparlers avec l'Allemagne; ceux-ci confirment qu'une certaine prudence s'impose au sujet de la ratification de la convention franco-suisse. Il est donc d'avis qu'il y a lieu d'approuver les trois autres conventions soumises à la commission et de repousser à une session suivante l'approbation de la convention avec la France. Il estime que ce renvoi pourrait être motivé par la demande au Conseil fédéral d'un rapport complémentaire sur les pourparlers avec l'Allemagne. Il ouvre la discussion.

Ständerat Dietschi weist darauf hin dass das neue Abkommen mit Frankreich in Kreisen der Wirtschaft zur Zeit recht hohe Wellen schlägt. Allerdings kommt man beim Abwägen aller Vor- und Nachteile zum Schluss, das Abkommen müsse genehmigt werden. Dennoch lassen sich seine Auswirkungen auf die Verhandlungen mit Deutschland nicht übersehen; diese sind auch bereits in der deutschen Presse einlässlich diskutiert worden. Deshalb ist es angezeigt, vorsichtig vorzugehen und die parlamentarische Behandlung des neuen Abkommens mit Frankreich vorerst auszusetzen.

Im neuen Abkommen mit Frankreich ist bezüglich des Austausches von Informationen der status quo übernommen worden. Die Amtshilfe bildet aber einen wesentlichen Diskussionspunkt in den schweizerisch-deutschen Verhandlungen. Es ist zu befürchten, dass die deutschen Behörden in dieser Beziehung überspitzte Forderungen stellen.

Deshalb empfiehlt es sich, vom Bundesrat einen Bericht über die Verhandlungen mit Deutschland zu verlangen. Bis dahin dürfte auch die neue Regierung in Bonn gebildet sein. Das Parlament hat die Pflicht, seine ernste Besorgnis über die jüngsten Entwicklungen auf dem Gebiete des internationalen Steuerrechtes zu äussern wenn auch jeder Affront gegenüber Frankreich zu vermeiden ist. Man muss sich ferner bewusst sein dass die neuen Abkommen u. U. zu Steuerausfällen in den Kantonen führen. Nach Angaben eines Gewährsmannes in Glarus wird dort die Auflösung verschiedener Domizilgesellschaften befürchtet, was zu einem Steuerausfall in der Höhe von rund 1 Mio Franken pro Jahr führen könnte.

M. Jeanneret, conseiller aux Etats, se déclare d'accord avec les propositions du président. Il se demande si à l'avenir les accords de double imposition ne tendront pas à s'uniformiser.

Ständerat Graf weist auf einen kürzlich in der Neuen Zürcher Zeitung (Nr. 4829, Morgenausgabe vom 10.11.1966) erschienen Bericht hin. Darin wird ein Artikel der Londoner "Financial Times" zusammengefasst, in dem von Strauchrittern die Rede ist, die sich hinter dem schweizerischen Bankgeheimnis verstecken. Es verwundert dass die Banken zu diesen schweren Vorwürfen die geeignet sind, unseren Ruf im Ausland zu beeinträchtigen, bis jetzt nicht Stellung genommen haben. Die gleichen Strauchritter bedienen sich für ihre übeln Machenschaften auch in der Schweiz gegründeter Gesellschaften. In der Beurteilung solcher Gebilde ist schweizerischerseits Vorsicht am Platz. Es sollte überlegt werden, ob diese Gesellschaften steuerlich nicht stärker erfasst werden können. Wenn 30 bis 40 Basisgesellschaften im gleichen Büro verwaltet werden, mahnen solche Erscheinungen zum Aufsehen. Natürlich muss alles getan werden um die schweizerischen Interessen zu verteidigen. Andererseits lässt sich aber nicht bestreiten, dass wir auf diesem Gebiet etwas angeschlagen sind. Umso mehr sollten wir uns bemühen den kritisierten Missständen von uns aus entgegenzutreten.

M. Bonvin, conseiller fédéral, remercie la commission pour sa compréhension à l'égard de la position très difficile de nos négociateurs.

D'un point de vue général, le problème suivant se pose: la Suisse est l'un des pays le meilleur marché pratiquement sur tous les plans et notamment quant aux impôts d'une part, et d'un autre côté on constate que la fiscalité est extrêmement lourde dans les pays qui nous entourent. La conséquence est que dès que cette différence dépasse un certain pourcentage, les personnes domiciliées dans ces pays soit transfèrent leur domicile ou leurs activités en Suisse, soit y placent leur capitaux. Cependant il y a un souci de moralité qui devrait être respecté par la Suisse; c'est bien dans une certaine mesure ce que nous avons fait avec la France. Il ne faudrait pourtant pas perdre de vue que si dans le secteur fiscal la Suisse est peut-être un mauvais voisin, il y a d'autres secteurs, notamment celui des investissements, des échanges commerciaux, où elle leur rend de grands services.

Un autre problème réside dans le fait que lorsque la Confédération négocie elle ne peut rien entreprendre contre la concurrence entre cantons dans l'octroi de privilèges fiscaux. C'est la raison pour laquelle un minimum d'aménagements dans ces conventions est nécessaire. Il estime également que les cantons qui perdront peut-être quelque million de rentrées fiscales en raison de ces aménagements ne devraient pas se dire qu'ils perdent ces sommes, mais bien plutôt qu'ils les ont gagnées pendant un certain nombre d'années, sans que l'on puisse y trouver une véritable justification.

Répondant à Monsieur le conseiller aux Etats Jeanneret, il pense qu'il est difficile d'affirmer que l'on va vers une uniformisation des conventions de double imposition, parce que souvent les problèmes qui se posent à la Suisse avec les autres pays sont différents dans chaque cas. Il prend pour exemple nos conventions avec la France et l'Allemagne d'une part et la convention avec les Pays-Bas d'autre part.

Vizedirektor Locher stellt zur Bemerkung von Ständerat Dietschi über die Steuerausfälle im Kanton Glarus fest, dass jeder Kanton grundsätzlich frei ist, seine Steuern nach eigenem Gutdünken festzulegen. Die Steuern, die Gesellschaften ohne inländische Geschäftstätigkeit bezahlen, sind für die Kantone gefundenes Geld. Viele Kantone begnügen sich deshalb mit der sog. Domizilgebühr. Dies können sie umso eher tun als solche Gesellschaften ja die Wehrsteuer in normaler Weise zu entrichten haben die zu 30 % den Kantonen zukommt. Vor etwa 6 Jahren bestand allerdings die Tendenz, die kantonal zugesicherten Privilegien ohne gesetzliche Grundlage auch auf die Wehrsteuer auszudehnen. Gegen solche Versuche ist die Eidg. Steuerverwaltung mit Nachdruck eingeschritten. Abzüge bei der Wehrsteuer (z. B. für Betriebsstätten im Ausland oder massgebliche Beteiligungen) werden nur bei striktem Nachweis gewährt. Es trifft zu, dass der Wehrsteueranteil durch die Anwesenheit von Domizilgesellschaften in den betreffenden Kantonen wesentlich beeinflusst wird. So macht er für den Kanton Glarus jährlich 3 - 4 Mio Franken aus. Zug hat bekanntlich aus den nämlichen Gründe die grösste Wehrsteuerkopfquote in der ganzen Schweiz. Es lässt sich auch nicht bestreiten, dass die neuen Doppelbesteuerungsabkommen diese Steuereingänge nachteilig beeinflussen können. Auf der andern Seite darf nicht übersehen werden, dass die Gefahr der Abwanderung von Basisgesellschaften latent immer besteht. Deren Gründung und Auflösung kann sehr leicht erfolgen und richtet sich nach den rasch wechselnden Bedürfnissen der interessierten Personen. Die Kantone mussten sich deshalb von Anfang an bewusst sein, dass es sich hierbei nicht um echte Steuersubstanz handelt. In dieser Beziehung sind die Erfahrungen mit amerikanisch beherrschten Basisgesellschaften sehr lehrreich. Wichtig ist, wie Ständerat Graf bereits ausgeführt hat, dass die schweizerische Weste sauber bleibt.

Nach dem neuen Abkommen mit Frankreich können die ausländisch beherrschten Basisgesellschaften, die im Genuss kantonalen Domizilprivilegien stehen, die Vergünstigungen für Zinsen und Lizenzgebühren nicht mehr beanspruchen. Nur mit Mühe ist es den schweizerischen Unterhändlern gelungen die Franzosen dazu zu bewegen, das Holdingprivileg weiterhin als berechtigt anzuerkennen. Ursprünglich gingen nämlich die französischen Forderungen sogar dahin, alle Gesellschaften in der Schweiz, ob schweizerisch oder ausländisch beherrscht, von den Abkommensvorteilen ganz auszuschliessen. Bezüglich der kantonal privilegierten Gesellschaften gilt nun der Grundsatz, dass entweder die Abkommensvorteile oder die kantonalen Privilegien aber nicht mehr beide gleichzeitig beansprucht werden können. Die Kantone sind mithin nach wie vor frei, darüber zu befinden ob sie den Basisgesellschaften steuerliche Vorteile zuerkennen wollen oder nicht. Im Hinblick auf die dabei bestehende interkantonale Konkurrenz sei erwähnt, dass schon der Gedanke aufgetaucht ist ein Konkordat über die Behandlung derartiger Gesellschaften abzuschliessen. Innert nützlicher Frist ist jedoch auf diesem Wege nicht weiterzukommen. Zur bessern steuerlichen Erfassung dieser Gesellschaften könnte auch eine Bundessteuer für juristische Personen beitragen, an die die kantonalen Steuern angerechnet würden. Dies hätte jedenfalls zur Folge, dass alle Kantone ihre eigenen Steuern auf die Höhe der Bundessteuer anheben würden.

Die Vorwürfe der Financial Times, von denen Ständerat Graf gesprochen hat werden auch von deutscher Seite erhoben. Aus diesem Grunde legen die deutschen Unterhändler grosses Gewicht auf eine Amtshilfebestimmung. Bisher

hat sich die Schweiz hinsichtlich der zwischenstaatlichen Amtshilfe sehr zurückhaltend gezeigt und nur den Vereinigten Staaten von Amerika, Grossbritannien und Frankreich eine entsprechende Klausel zugestanden. Gegenüber Frankreich ist die Bestimmung, die sich bereits im alten Abkommen von 1953 findet, praktisch nie angewendet worden. Sie und die entsprechende Bestimmung im Abkommen mit Grossbritannien beziehen sich nur auf die Durchführung des Abkommens. Die analoge Bestimmung im Abkommen mit den Vereinigten Staaten findet zudem bei Steuerbetrug Anwendung. Ein zu währendes Berufsgeheimnis (also auch das Bankgeheimnis) wird in all diesen Bestimmungen entweder ausdrücklich oder in der Weise vorbehalten dass der um Amtshilfe ersuchte Staat nur verpflichtet ist, Massnahmen zu ergreifen, die mit seiner eigenen Rechtsordnung vereinbar sind. Da die schweizerischen Steuerbehörden das Bankgeheimnis beachten müssen, gilt dies a fortiori auch für mögliche Amtshilfesuche ausländischer Stellen. Es ist deshalb zum vorneherein ausgeschlossen, auf diesem Wege das Bankgeheimnis aufzuheben. Auf der andern Seite ist zuzugeben, dass eine Amtshilfeklausel psychologische Auswirkungen haben und damit die Geschäftsdispositionen beeinflussen kann. Dennoch stellt sich heute die ernsthafte Frage, ob nicht der Zeitpunkt gekommen ist, dass die Schweiz auch Deutschland gegenüber in eine Amtshilfe für Fiskalsachen einwilligt. Unser Land kann sich nicht dazu hergeben, Betrüger zu decken und damit zu deren Hehler zu werden. Wird der Bundesrepublik die Amtshilfe für die Durchführung des Abkommens und für Betrugsdelikte zugestanden, so lässt sich dagegen etwas einhandeln; verschiedenen Vorwürfen könnte ausserdem die Spitze gebrochen werden. Die sich stellenden Fragen sind vor allem im Benehmen mit den Banken einlässlich zu prüfen.

Ein vertragsloser Zustand trifft die auf dem Spiele stehenden ausländischen Interessen kaum. Diese können sich anders organisieren. Grosse Nachteile würden aber dadurch für die angestammte schweizerische Wirtschaft entstehen. Als Beispiel sei erwähnt, dass eine grosse schweizerische Firma dank dem Abkommen mit Frankreich von 1953 jährlich Fr. 12 Mio an französischen Quellensteuern einspart. Nach dem neuen Abkommen beläuft sich der Vorteil immer noch auf Fr. 6 Mio, einen Betrag also, der auch bei einer Grossfirma ins Gewicht fällt. Im Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland liegen die Verhältnisse ähnlich.

Le président se rend compte que la situation de nos négociateurs est très difficile et il en profite pour les remercier même si, à certains égards, les résultats obtenus ne sont pas ceux que la Suisse pouvait espérer. La structure fédéraliste de la Suisse ne leur facilite certainement pas la tâche et il est clair que certains sacrifices doivent être faits également en fonction d'une intégration européenne future. Il souhaiterait que le département fédéral des finances et des douanes, ainsi que l'administration fédérale des contributions puissent, au cours des réunions avec les chefs des départements cantonaux des finances, trouver des arrangements de nature à éliminer certains privilèges fiscaux.

Die Kommission beschliesst einstimmig:

1. Die weitere Behandlung des Doppelbesteuerungsabkommens mit Frankreich wird verschoben.
2. Der Bundesrat wird eingeladen, der Kommission sobald als möglich einen Bericht über die schweizerisch-deutschen Revisionsverhandlungen zukommen zu lassen.



## 2. Doppelbesteuerungsabkommen mit Spanien

Vizedirektor Locher verweist auf die den Kommissionsmitgliedern zugestellte Tabelle 11, in der die Abweichungen der Abkommen mit Schweden, Spanien und Irland vom Mustervertrag der OECD im einzelnen dargestellt sind.

Dividenden werden nach dem Abkommen mit Spanien im Quellenstaat normalerweise mit 15 % besteuert, was der OECD-Empfehlung entspricht. Für Dividenden auf Beteiligungen (mindestens 25 %) ist dagegen in Abweichung von der entsprechenden OECD-Empfehlung eine Steuer von 10 % vereinbart worden (Art. 10). Spanien beharrt allen Abkommensländern gegenüber auf dieser Regelung, weil seine Kapitalertragsbilanz naturgemäss einen hohen Passivsaldo aufweist. Umso bemerkenswerter ist die spanische Konzession in Artikel 11 für Zinsen. Diese werden zwar normalerweise gemäss OECD-Empfehlung im Quellenstaat mit 10 % besteuert; ganz steuerfrei bleiben jedoch Zinsen auf langfristigen Darlehen, die von schweizerischen Banken an spanische Schuldner gewährt werden. Diese Bestimmung ist für die Finanzierung schweizerischer Tochtergesellschaften in Spanien von erheblicher Bedeutung. Im Rahmen der OECD-Empfehlungen hält sich auch die für Lizenzgebühren getroffene Regelung. Zwar empfiehlt die OECD die ausschliessliche Besteuerung dieser Erträge im Wohnsitzstaat des Empfängers, gewährt aber Spanien und drei anderen Entwicklungsländern das Recht, solche Einkünfte an der Quelle mit 5 % zu besteuern. Diese Lösung ist in das schweizerisch-spanische Abkommen übernommen worden (Art. 12). Hervorzuheben ist dass das Abkommen keine Amtshilfeklausel enthält.

Die schweizerischen Investitionen in Spanien belaufen sich gegenwärtig auf rund Fr. 300 Mio und sind in starkem Steigen begriffen. Es handelt sich vorwiegend um Investitionen der angestammten schweizerischen Wirtschaft, also nicht nur um durchgeleitete Beträge. In diesem Rahmen kommt dem Abkommen mit Spanien eine recht erhebliche Bedeutung zu; es kann daher mit Fug zur Genehmigung empfohlen werden.

M. Bonvin, conseiller fédéral: Dans certains pays, notamment aux Etats-Unis les entreprises sont tenues de publier leurs comptes sans camouflage aucun. Les entreprises de ces pays entretiennent des filiales en Suisse dont les résultats doivent être compris dans les bilans des sociétés-mères. Il s'ensuit que ces pays peuvent être soucieux d'obtenir en Suisse des informations complémentaires sur les bénéficiaires de ces filiales.

Die Einzelberatung wird nicht benützt.

Die Kommission empfiehlt dem Ständerat einstimmig, das schweizerisch-spanische Doppelbesteuerungsabkommen vom 26. April 1966 durch Annahme des vom Bundesrat vorgeschlagenen Bundesbeschlusses zu genehmigen und den Bundesrat zur Ratifikation des Abkommens zu ermächtigen.

## 3. Protokoll mit Grossbritannien

Vizedirektor Locher weist darauf hin, dass das Protokoll mit Grossbritannien kein selbständiges Abkommen darstellt sondern dazu dient, das Abkommen von 1954 abzuändern und zu ergänzen. Seine Bestimmungen können deshalb nur im Zusammenhang mit dem Abkommenstext gewürdigt werden.

Anlass zur Revision gab eine grundlegende Aenderung des britischen Steuersystems. Während bisher die Gewinne nur in der Hand der Gesellschaft besteuert wurden und die Dividenden in der Hand des Aktionärs steuerfrei blieben (die Gesellschaft konnte allerdings die vorher bezahlte Steuer anteilmässig überwälzen) wird nun die sog. wirtschaftliche Doppelbelastung, wie wir sie auch in der Schweiz kennen, eingeführt. Danach werden zuerst die Gesellschaftsgewinne bei der Gesellschaft und die ausgeschütteten Dividenden anschliessend als Teil seines Einkommens beim Aktionär besteuert. Das Abkommen von 1954 ist auf das bisherige englische Steuersystem ausgerichtet und sieht für Dividenden keine Erstattung der von der britischen Gesellschaft gezahlten Steuer vor. Natürliche Personen in der Schweiz, die britische Aktien besitzen, hatten bisher nur Anrecht auf die persönlichen Abzüge bei der Bemessung der britischen Steuer; sie wurden zudem zur britischen Zuschlagsteuer nicht herangezogen. Die neue Regelung, die dank günstiger Umstände recht rasch ausgehandelt werden konnte, sieht für Dividenden eine Reduktion der britischen Steuer von 41,25 % auf 15 % im Normalfall und auf 5 % im Beteiligungsverhältnis (mindestens 25 %) vor.

Die britischen Unterhändler wünschten bei dieser Gelegenheit verschiedene Bestimmungen gegen die Steuerflucht in das Abkommen einzubauen. Sie betreffen Fälle, die auch von schweizerischer Seite keinen Schutz verdienen; auf der ausgeteilten Tabelle 13 werden sie näher dargestellt.

Die Kantone und die schweizerische Wirtschaft sind mit dem Protokoll einverstanden; der Bundesrat beantragt seine Genehmigung.

M. Jeanneret, conseiller aux Etats: Il existe une difficulté pour les ressortissants anglais qui habitent à l'étranger et qui, semble-t-il, sont toujours considérés en Angleterre comme des résidents du Royaume-Uni.

M. Locher reconnaît que ce problème existe partiellement d'après le droit interne anglais. La convention prévoit dans ces cas que le Royaume-Uni impute sur ses propres impôts les impôts prélevés en Suisse. Cette difficulté se présente le plus souvent en matière d'impôts sur les successions. C'est précisément un des cas où une entente entre administrations est nécessaire.

Die Einzelberatung wird nicht weiter benützt.

Die Kommission empfiehlt dem Ständerat einstimmig, das schweizerisch-britische Protokoll vom 14. Juni 1966 zur Aenderung des Doppelbesteuerungsabkommens von 1954 durch Annahme des vom Bundesrat vorgeschlagenen Bundesbeschlusses zu genehmigen und den Bundesrat zur Ratifikation des Protokolls zu ermächtigen.

#### 4. Abkommen mit den Niederlanden

Vizedirektor Locher weist darauf hin, dass dieses Abkommen das Abkommen von 1954 ergänzt und abändert. Die Tabellen 12 a - c der ausgeteilten Dokumentation beleuchten die wichtigeren Neuerungen.

Die Verhandlungen zur Revision des Abkommens von 1951 haben 4 Jahre gedauert. Im Verlauf dieser Zeit ist es gelungen, die niederländischen Unter-

händler zum Verzicht auf mehrere ihrer Begehren zu veranlassen. Leider konnte nicht verhindert werden, dass die Regelung über die Besteuerung der Dividenden gegenüber dem ursprünglichen Abkommen verschlechtert worden ist. Bis Ende 1965 erhoben die Niederlande eine Quellensteuer auf Dividenden von 15 %, die sie gemäss Abkommen den in der Schweiz wohnhaften Personen voll erstatteten. Die Quellensteuer ist jetzt auf 25 % heraufgesetzt worden. Nach dem Vorbild der OECD sind die Niederlande nurmehr bereit, ihre Quellensteuer auf 15 % im Normalfall zu senken. Demgegenüber konnte die ausschliessliche Besteuerung im Wohnsitzstaat des Empfängers für Dividenden auf Beteiligungen (mindestens 25 %) beibehalten werden. Bei den Zinsen hatte der Quellenstaat bisher das Recht, eine Steuer von 10 % zu erheben. Hievon machten die Niederlande keinen Gebrauch, da sie Zinsen an der Quelle zur Zeit überhaupt nicht besteuern. Im Hinblick auf die allfällige Einführung einer solchen Quellensteuer war es auf lange Sicht klüger, eine Steuer von 5 % zu konzedieren; andernfalls hätte gegebenenfalls mit erneuten Revisionsbegehren gerechnet werden müssen. Die Kantone und interessierten Kreise der Wirtschaft sind mit diesen Regelungen einverstanden.

Zwei Neuerungen des Abkommens verdienen besondere Erwähnung. Im Verlauf der letzten Jahre haben sich immer wieder Fälle ereignet, in denen niederländische Staatsbürger, die in niederländischen Aktiengesellschaften über massgebliche Beteiligungen verfügen, ihren Wohnsitz von Holland nach der Schweiz (in einen Kanton ohne Vermögensgewinnsteuer) verlegten und, kaum hier angekommen, ihre Beteiligungen veräusserten. Mehrere von ihnen sind kurze Zeit nach dem Verkauf wieder nach Holland zurückgekehrt oder in andere Länder weitergezogen. Durch dieses Vorgehen gelang es den betreffenden Holländern, unter dem Schutz des Doppelbesteuerungsabkommens die niederländische Kapitalgewinnsteuer auf der Veräusserung massgeblicher Beteiligungen zu umgehen; in der Schweiz mussten sie höchstens die Wehrsteuer entrichten. Dieses Vorgehen erweckte das Missfallen der niederländischen Regierung; es kann auch von der Schweiz nicht gedeckt werden. Die niederländischen Unterhändler verlangten deshalb, dass natürliche Personen, die ihren Wohnsitz von den Niederlanden nach der Schweiz verlegen, erst nach einer gewissen Karenzzeit in den Genuss des Doppelbesteuerungsabkommens gelangen sollten. Schweizerischerseits ist diese Forderung im Verlauf der Verhandlungen auf niederländische Staatsbürger begrenzt worden. Nach den neuen Abkommensbestimmungen sind diese nicht mehr berechtigt, das Abkommen zu beanspruchen, wenn sie eine massgebliche Beteiligung an einer niederländischen Aktiengesellschaft verkaufen oder daraus Dividenden beziehen, sofern sie noch nicht 5 Jahre in der Schweiz ansässig sind. Der Umstand, dass sie bereits vor dem 1. Januar 1967 in die Schweiz gekommen sind, hindert die Anwendung dieser Bestimmung nicht. Die getroffene Lösung schädigt keine schweizerischen Interessen und ist mithin annehmbar.

Die Einzelberatung wird nicht benützt.

Die Kommission empfiehlt dem Ständerat einstimmig, das schweizerisch-niederländische Abkommen vom 22. Juni 1966 zur Aenderung und Ergänzung des Einkommens- und Vermögenssteuerabkommens von 1951 durch Annahme des vom Bundesrat vorgeschlagenen Bundesbeschlusses zu genehmigen und den Bundesrat zur Ratifikation des Abkommens zu ermächtigen.

## 5. Verschiedenes

Le président estime que le rapporteur devant le Conseil des Etats devrait faire un rapport général sur les problèmes actuels qui se posent à la Suisse dans ses relations fiscales avec l'étranger. Un débat d'information générale serait utile.

Il passe à l'examen du projet de communiqué à la presse relatif à la présente séance, qui a été préparé par M. Locher. Après y avoir apporté une petite modification de forme, il constate qu'il convient à tout le monde.

L'ordre du jour du Conseil des Etats prévoit que l'examen de la convention avec la France est fixé au mercredi 7 décembre; il prendra les mesures nécessaires avec la président du Conseil des Etats pour que l'ordre du jour soit modifié en conséquence.

M. Bonvin, conseiller fédéral, serait très heureux qu'un membre de la Chambre pose le problème de la double imposition internationale devant le parlement et le place dans son véritable cadre. Il ajoute que l'administration fédérale des contributions se tient à sa disposition pour tous renseignements complémentaires dont il aurait besoin.

Ständerat Dietschi wird im Ständerat ebenfalls das Wort ergreifen. Er erkundigt sich, ob die Dokumentation zurückgegeben werden soll.

Vizedirektor Locher hält dafür, die vertraulichen Unterlagen seien auch für die weiteren Verhandlungen über das Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich dienlich; es war nicht beabsichtigt, sie zurückzufordern.

M. Jeanneret, conseiller aux Etats, désirerait avoir l'opinion de l'administration sur un problème souvent évoqué ici et là, celui de nos relations fiscales avec le Liechtenstein. Y a-t-il des rapports de connivence?

M. Locher: On pourrait dire: "Le Liechtenstein est pour la Suisse ce que la Suisse est pour les autres pays!" Il y a l'association douanière de 1923 aux termes de laquelle les impôts indirects fédéraux et l'impôt fédéral sur les coupons sont aussi prélevés au Liechtenstein.

Ce dernier pays a inséré dans son droit civil toutes les formes de sociétés possibles et imaginables. Certains Suisses sont partis au Liechtenstein ou ont créé des institutions ("Anstalten") qui leur servent de paravent. Nous n'avons pas de convention de double imposition avec le Liechtenstein. Il existe cependant des arrangements entre certains cantons et ce pays mais qui ne sont que d'une portée restreinte (imposition des revenus du travail).

Dans nos conventions de double imposition avec les autres pays, le Liechtenstein n'est jamais compris dans le champ d'application de ces accords. La signature d'une convention avec le Liechtenstein nous créerait encore plus de difficultés que nous n'en avons actuellement.

En conclusion, nos rapports fiscaux avec ce pays sont bons, il n'en existe aucun sur le plan de la double imposition.

- 13 -

Le président déclare en conclusion que les deux séances se sont révélées particulièrement utiles et fructueuses pour les membres de la commission qui ont pu, grâce aux explications qui leur ont été données par Monsieur Bonvin et Monsieur Locher et grâce à la documentation qui leur a été présentée, se faire une image plus précise des problèmes souvent obscurs posés par les accords de double imposition. Il les remercie . très vivement.

Bern, den 25. November 1966

Die Protokollführer:

(gez.) Ludwig

Beilage: Pressemitteilung

(signé) Muller

Bern, den 23. November 1966

Pressemitteilung

In Bern befasste sich unter dem Vorsitz von Ständerat Paul Torche (Fribourg) und im Beisein von Bundesrat Roger Bonvin, Vorsteher des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes sowie von Vizedirektor Kurt Locher von der Eidg. Steuerverwaltung die vom Ständerat hiefür eingesetzte Kommission zum zweiten Mal mit den Anträgen des Bundesrates auf Genehmigung der Doppelbesteuerungsabkommen mit Spanien, Grossbritannien, den Niederlanden und Frankreich. Die Kommission beschloss einstimmig, dem Ständerat die Genehmigung des neuen Abkommens mit Spanien (vom 26. April 1966), des Protokolls mit Grossbritannien (vom 14. Juni 1966) sowie des Abkommens mit den Niederlanden (vom 22. Juni 1966) zu empfehlen.

Mit Bezug auf das neue Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich vom 9. September 1966 ist die Kommission nach ausgiebiger Aussprache auf den vom Bundesrat mit Botschaft vom 18. Oktober 1966 vorgelegten Entwurf zu einem Bundesbeschluss eingetreten. Sie hält jedoch dafür, dass die allfälligen Auswirkungen dieses Abkommens auf andere Doppelbesteuerungsabkommen, insbesondere auf die Revisionsverhandlungen mit der Bundesrepublik Deutschland, die schon seit zwei Jahren laufen, noch näher abgeklärt werden müssen, bevor sie zum neuen Abkommen mit Frankreich endgültig Stellung nimmt. Die Kommission hat deshalb den Bundesrat eingeladen, ihr sobald als möglich einen Bericht über das Ergebnis der schweizerisch-deutschen Revisionsverhandlungen zukommen zu lassen.

Berne, le 23 novembre 1966

Communiqué

La commission du Conseil des Etats nommée aux fins d'étudier les propositions du Conseil fédéral concernant l'approbation des conventions en vue d'éviter les doubles impositions avec l'Espagne, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la France s'est réunie une seconde fois à Berne sous la présidence de M. Paul Torche (Fribourg) et en présence de M. le conseiller fédéral Roger Bonvin, chef du département fédéral des finances et des douanes, et de M. Kurt Locher, sous-directeur de l'administration fédérale des contributions. La commission a décidé à l'unanimité de recommander au Conseil des Etats l'approbation de la nouvelle convention avec l'Espagne (du 26 avril 1966), du protocole avec la Grande-Bretagne (du 14 juin 1966), ainsi que de la convention avec les Pays-Bas (du 22 juin 1966).

En ce qui concerne la nouvelle convention de double imposition avec la France, la commission, après une discussion approfondie, a décidé d'entrer en matière sur le projet d'arrêté fédéral soumis par le Conseil fédéral avec un message du 18 octobre 1966. Elle considère cependant que les répercussions possibles de cet accord sur d'autres conventions de double imposition, en particulier sur les négociations, qui durent depuis deux ans déjà, en vue de la révision de la convention avec la République fédérale d'Allemagne, devraient être cernées de plus près, avant qu'une position définitive ne soit adoptée sur la nouvelle convention avec la France. C'est pourquoi, la commission a invité le Conseil fédéral à lui faire parvenir aussitôt que possible un rapport sur le résultat des négociations germano-suisse de révision.