

Freitag, 13. Januar 1967.

Revision des schweizerisch-deutschen  
Doppelbesteuerungsabkommens.

Finanz- und Zolldepartement. Antrag vom 23. Dezember 1966  
(Beilage).

Politisches Departement. Mitbericht vom 4. Januar 1967  
(Einverstanden).

Gestützt auf die Ausführungen des Finanz- und Zolldepartements  
und im Einvernehmen mit dem Politischen Departement hat der Bundesrat

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

1. Vom Bericht des Finanz- und Zolldepartements über den Stand der schweizerisch-deutschen Doppelbesteuerungsverhandlungen wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen.
2. Das Politische Departement wird ermächtigt und beauftragt, der deutschen Bundesregierung durch die Schweizerische Botschaft in Köln eine Aufzeichnung im Sinne des vorgelegten Entwurfs zu übergeben. Der schweizerische Delegationschef wird ermächtigt, Kopie dieser Aufzeichnung dem deutschen Delegationschef zu seiner persönlichen Information zuzuleiten.
3. Das Finanz- und Zolldepartement wird ermächtigt und beauftragt, der ständerätlichen Kommission zuhanden der auf den 22. Februar 1967 anberaumten Sitzung Bericht zu erstatten über die Einstellung des Bundesrates, und der Kommission die erwähnte Aufzeichnung zur Kenntnis zu bringen. Ueber eine allfällige Stellungnahme der deutschen Bundesregierung ist in der Kommission mündlich zu referieren. Dabei ist darauf hinzuwirken, dass die ständerätliche Kommission auf die März-Session dem Ständerat die Genehmigung des Abkommens mit Frankreich beantragt.

Protokollauszug an die Bundeskanzlei, an das Politische Departement (5) und an das Finanz- und Zolldepartement (Steuerverwaltung 10).

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:

*Ch. Oster*

3003 Bern, den 23. Dezember 1966

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Revision des schweizerisch-  
deutschen Doppelbesteuerungs-  
abkommens

---

I.

1. Im Dezember 1964 hat die Bundesrepublik Deutschland die Aufnahme von Verhandlungen mit der Schweiz über die Revision des schweizerisch-deutschen Doppelbesteuerungsabkommens vom 15. Juli 1931/20. März 1959 beantragt; der Bundesrat hat diesem Ansuchen am 29. Januar 1965 entsprochen und eine Verhandlungsdelegation bestellt (Beilage 1). Am 11. Oktober 1965 hat der Bundesrat von den Revisionsbegehren, wie sie deutscherseits anlässlich der ersten Verhandlungsrunde vom Juni 1965 in Bern umschrieben worden waren, Kenntnis genommen und den schweizerischen Unterhändlern entsprechende Instruktionen erteilt (Beilage 2).

2. Die ursprünglichen deutschen Begehren, die in massvoller Form vorgetragen wurden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a. Bekämpfung der Wohnsitzverlagerungen natürlicher Personen aus der Bundesrepublik in die Schweiz durch Weitergeltung der deutschen unbeschränkten oder beschränkten Steuerpflicht.
- b. Uebergang auf deutscher Seite zur Steueranrechnungsmethode für Liegenschaften, Beteiligungen an Personengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Betriebsstätten und Arbeitserwerb, die deutsche unbeschränkt Steuerpflichtige in der Schweiz unterhalten bzw. beziehen;
- c. Bekämpfung der Steuerflucht durch Gründung juristischer Personen in der Schweiz durch
  - Aenderung der Wohnsitzdefinition für juristische Personen,
  - Ausschluss der sog. Basisgesellschaften von den Abkommens-

- vorteilen,
- Anwendung von § 15 Absatz 2 Steueranpassungsgesetz auf von Deutschen in der Schweiz errichteten Basisgesellschaften;
  - d. Drohung mit der generellen Anhebung des Satzes der deutschen Quellensteuern auf deutschen Zinsen und Lizenzgebühren, die in der Schweiz wohnhaften Steuerpflichtigen zufließen;
  - e. Aufnahme einer Amtshilfeklausel ins Abkommen nach OECD-Muster.

3. In der zweiten und dritten Verhandlungsrunde vom November 1965 in Bonn und März 1966 in Baden-Baden wurden die deutschen Revisionsbegehren von den schweizerischen Unterhändlern gemäss den ihnen vom Bundesrat erteilten Instruktionen durchbesprochen. Dabei zeichneten sich Lösungen ab mit Bezug auf die unter Ziffer 2, Buchstaben a und b hievor erwähnten deutschen Revisionspostulate. Dagegen blieben die unter Buchstaben c und e erwähnten Fragen offen, nicht zuletzt deshalb, weil die Schweiz inzwischen mit ähnlichen Revisionsbegehren von französischer Seite mit Bezug auf das schweizerisch-französische Doppelbesteuerungsabkommen vom 31. Dezember 1953 konfrontiert worden war. Mit Bezug auf die Anhebung der Quellensteuersätze für Zinsen und Lizenzgebühren (Ziff. 2, Buchst. d) liessen die deutschen Unterhändler durchblicken, dass ihnen nicht an einer Verwirklichung dieser Drohung liege. Schon in der dritten, vor allem aber in der vierten Verhandlungsrunde vom Juni 1966 in Bern wurden auf deutschen Wunsch vor allem Einzelfragen aus dem Bereich der Steuerflucht vermittels Gründung von Basisgesellschaften und aus dem Gebiet der Amtshilfe (beschränkt auf die Erteilung von Auskünften, keine Vollstreckungshilfe) behandelt.

Schon in der dritten Phase, ganz besonders aber von der vierten Phase an, verlegten sich die deutschen Unterhändler auf eine Verzögerungstaktik, weil sie das Ergebnis der schweizerisch-französischen Revisionsgespräche abwarten wollten.

4. Am Ende der 4. Verhandlungsrunde war eine Arbeitssitzung zwischen den beiden Delegationschefs auf den Herbst 1966 vereinbart

- 3 -

worden, um die Richtlinien für ein Zusatzprotokoll zum DBAD aufzustellen. Diese Aussprache hat am 14. und 15. November 1966 in Freiburg i.Br. stattgefunden; Teilnehmer waren deutscherseits Ministerialdirektor Falk und Ministerialrat Debatin vom Bundesministerium der Finanzen, schweizerischerseits Vizedirektor Locher und Sektionschef Widmer von der Eidg. Steuerverwaltung.

## II.

1. Entgegen den ursprünglichen Erwartungen konnte man sich in dieser Arbeitssitzung nicht mit der Redigierung von Lösungen befassen. Der Grund lag darin, dass der deutsche Delegationschef sofort die Tatsache herausstellte, dass das am 9. September 1966 unterzeichnete neue schweizerisch-französische Abkommen (rev. DBAF) nicht ohne nachhaltigen Einfluss auf die deutsche Verhandlungsposition sein könne, habe doch die Schweiz in diesem Abkommen Zugeständnisse gemacht, die nicht zu erwarten gewesen seien; die deutsche Presse habe denn auch sofort den Standpunkt vertreten, die Schweiz könne der Bundesrepublik nicht verweigern, was sie Frankreich zugestanden habe.

Die von Frankreich ins Feld geführten Zahlungsbilanzdefizite würden von denjenigen, die die Bundesrepublik gegenüber der Schweiz ausweise, bei weitem übertroffen, wie die nachstehenden, deutscherseits bekanntgegebenen Zahlen bezeugten:

- 4 -

Zahlungsbilanz Deutschland-Schweiz \*)

	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u> **)
<u>Dividenden</u>	- 173 + 6	- 189 + 10	- 241 + 12	- 275 + 12
<u>Wesentl. Beteiligungen</u> einschliessl. stille Beteiligungen, GmbH, Veräusserungsgewinne	- 120 + 1	- 136 + 2	- 146 + 9	- 178 + 5
<u>Zinsen</u>	- 222 + 19	- 277 + 22	- 286 + 24	- 350 + 29
<u>Lizenzgebühren</u>	- 187 + 6	- 199 + 10	- 216 + 10	- 234 + 10
Total	- 702 + 32	- 801 + 44	- 889 + 55	- 1037 + 56
Saldo zulasten Deutschlands	- 670	- 757	- 834	- 981

\*) einschliessl. Fürstentum Liechtenstein

\*\*) Schätzung.

2. Der deutsche Delegationschef erklärte deshalb, im Gegensatz zu seiner bisherigen Haltung, dass auch die Bundesrepublik Deutschland eine allgemeine Anhebung des Niveaus der Quellensteuerabzüge bei Lizenzgebühren und Zinsen fordern müsse; überdies müssten die von der Bundesrepublik als unerlässlich empfundenen Massnahmen gegen Steuerflucht und Missbräuche in das Abkommen eingefügt werden; dies sei auch deshalb unerlässlich, weil die derzeitige Haushaltslücke nicht zuletzt auch durch einen Rückgang der Steuereinnahmen verursacht und verschärft werde. Falk fügte bei, er könne angesichts der gegenwärtigen politischen Situation (Regierungskrise) in der Bundesrepublik Deutschland nicht abschliessend und endgültig Stellung nehmen und müsse sich deshalb vorbehalten, auf den einen oder andern Punkt der nachstehenden deutschen Revisionsbegehren zurückzukommen, wenn die neue Regierung im Amt sei.

- 5 -

III.

Die am 14./15. November 1966 vorgetragenen deutschen Revisionsbegehren lassen sich wie folgt zusammenfassen und würdigen:

1. Bekämpfung der Wohnsitzverlagerungen natürlicher Personen aus der Bundesrepublik in die Schweiz

a. Deutschland will die Wohnsitzdefinition des DBAD in dem Sinn ändern, dass die im deutschen Recht vorgesehene Anknüpfung an den gewöhnlichen Aufenthalt neben der ständigen Wohnung durch das Abkommen nicht ausgeschlossen wird. Dadurch soll ein Verständigungsverfahren und eine allfällige Teilung der Besteuerungsbefugnis gemäss Artikel 8, Absatz 2 DBAD auch dann möglich werden, wenn ein deutscher Unternehmer seine Familie in einer ständigen Wohnung in der Schweiz unterbringt, selbst aber einen gewöhnlichen Aufenthalt von mehr als 6 Monaten zwecks Leitung seiner Geschäfte in der Bundesrepublik aufweist. Deutschland verlangt deshalb folgende Aenderung von Artikel 8, Absätze 1 - 3 DBAD:

<sup>1</sup> Im Sinne dieses Abkommens hat eine natürliche Person ihren Wohnsitz in demjenigen der beiden Staaten, in dem sie nach dem Recht dieses Staates auf Grund ihres Wohnsitzes, ihres ständigen Aufenthaltes oder eines andern ähnlichen Merkmals steuerpflichtig ist.

<sup>2</sup> unverändert.

<sup>3</sup> gestrichen.

Deutschland verzichtet auf weitergehende Forderungen, insbesondere auf die Weitergeltung der vollen deutschen beschränkten Steuerpflicht für Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren bei Wohnsitzverlegung in die Schweiz.

b. Die Schweiz kann einer solchen Lösung, die weniger weit geht als die ursprünglichen deutschen Forderungen, grundsätzlich zustimmen.

## 2. Uebergang zur Steueranrechnungsmethode auf deutscher Seite

a. Deutschland will nunmehr bei schweizerischen Liegenschaften Beteiligungen an schweizerischen GmbH und Personengesellschaften sowie bei schweizerischen Betriebsstätten zur Steueranrechnung übergehen. Für Arbeitseinkünfte will Deutschland die Steuerbefreiung beibehalten, ebenso für jene Betriebsstätten, in denen sich eine echte wirtschaftliche Tätigkeit abwickelt.

b. Nach schweizerischer Auffassung ist die Umschreibung des Anwendungsbereichs der Steueranrechnung grundsätzlich Sache Deutschlands; deshalb hat die deutsche Seite zu gegebener Zeit eine entsprechende Formulierung vorzulegen, die schweizerischerseits dann näher geprüft werden kann. Festzuhalten ist schweizerischerseits am Begehren, für schweizerische Staatsangehörige mit Wohnsitz in Deutschland nicht die Steueranrechnung, sondern weiterhin die Steuerbefreiung anzuwenden, dies zum mindesten mit Bezug auf schweizerische Liegenschaften und deren Ertrag. Ueberdies ist eine allfällige deutsche Unterteilung schweizerischer Betriebsstätten in solche mit echter wirtschaftlicher Tätigkeit (Weiteranwendung der Steuerbefreiung) und solche ohne echte wirtschaftliche Tätigkeit (die Deutschen denken insbesondere an Betriebsstätten mit Holdingcharakter: Steueranrechnung) abzulehnen, weil eine Diskriminierung der Tätigkeit in der Schweiz aus präjudiziellen Gründen nicht zugelassen werden sollte.

## 3. Aenderung der Wohnsitzdefinition für juristische Personen

a. Von deutscher Seite ist ursprünglich die Ersetzung des heutigen Merkmals des Wohnsitzes juristischer Personen (Sitz der Gesellschaft) durch den Ort der Leitung verlangt worden. Neuere Untersuchungen haben indessen ergeben, dass dadurch Schwierigkeiten entstehen, weil dann der Sitz nach Deutschland, der Ort der Leitung aber in die Schweiz gelegt wird und die Schweiz hieran nicht die unbeschränkte Steuerpflicht knüpfen kann. Daher beantragen die deutschen Vertreter eine Formulierung, wonach als Wohnsitz juristischer Personen gemäss Artikel 8, Absatz 4 DBAD der "Sitz und der

- 7 -

Ort der Leitung" kumulativ verlangt werden. Beim Auseinanderfallen der beiden Tatbestandsmerkmale würde eine Gesellschaft nicht unter das Abkommen fallen.

b. Schweizerischerseits kann man sich mit einer solchen Formulierung grundsätzlich einverstanden erklären. Dagegen ist schweizerischerseits eine Umschreibung des Begriffs des Ortes der Leitung im Abkommen und die Aufführung von Tatbeständen, die keinen Ort der Leitung begründen (wie Oberleitung des Gesamtkonzerns bei Tochtergesellschaften usw.) in einem Verhandlungsprotokoll vorzubehalten.

#### 4. Ausschluss der sog. Basisgesellschaften von den Abkommensvorteilen

a. Deutscherseits hält man dafür, dass die in Artikel 14 rev. DBAF enthaltene Lösung grundsätzlich auch den deutschen Wünschen entspreche; man fordert deshalb die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in das DBAD. Dabei wird Artikel 14, Absatz 1 und Absatz 3 grundsätzlich unverändert akzeptiert. Dagegen hält man deutscherseits mit Bezug auf Artikel 14, Absatz 2 DBAF die Beschränkung der Anwendung dieser Klausel auf ausländisch-beherrschte Basisgesellschaften für zu eng; sämtliche Basisgesellschaften, die kantonale Domizilprivilegien genössen, also auch schweizerisch-beherrschte, seien auszuschliessen, weil dadurch eine Wettbewerbsverzerrung zugunsten dieser schweizerischen Basisgesellschaften zum Nachteil der deutschen Unternehmen stattfindet. Ueberdies verlangt Deutschland auch die Einbeziehung der Gewinne aus der Veräusserung massgeblicher Beteiligungen an deutschen Gesellschaften in Artikel 14, Absatz 2.



b. Schweizerischerseits können gegen eine unveränderte Uebernahme des Artikels 14 DBAF ins DBAD keine grundsätzlichen Einwendungen erhoben werden. Dagegen sind die deutscherseits mit Bezug auf Artikel 14, Absatz 2 gewünschten Ausdehnungen (auf schweizerisch-beherrschte Basisgesellschaften und Veräusserungsgewinne) strikte abzulehnen; allenfalls sind Veräusserungsgewinne, soweit sie von ausländisch-beherrschten Basisgesellschaften erzielt werden, einzubeziehen, um die Anwendung von Artikel 14, Absatz 2 auf rein schweizerische Basisgesellschaften abzuwenden.

#### 5. Anwendung von § 15, Absatz 2, Steueranpassungsgesetz (StAnpG)

a. Deutscherseits wird betont, dass diese Bestimmung Deutschland schon nach internem Recht den Kampf gegen die Steuerflucht erlaube, und deshalb gefordert, die heute im DBAD enthaltene Einschränkung der Anwendung dieser Vorschrift aufzuheben. § 15, Absatz 2 StAnpG entspreche im übrigen der Lösung, die die USA in der Kennedy-Gesetzgebung von 1962 verwirklicht haben und gegen welche die Schweiz nicht remonstrierte.

b. Schweizerischerseits ist eine Kumulation von § 15, Absatz 2 StAnpG und von Artikel 14 rev. DBAF abzulehnen; dagegen kann, wie dies die schweizerischen Unterhändler schon in Baden-Baden getan haben, der deutschen Delegation die Wahl zwischen der einen oder der andern Vorschrift freigestellt werden. Nichts hindert übrigens Deutschland, eine Regelung im Sinn der Kennedy-Gesetzgebung zu treffen, wobei dann Deutschland den Ertrag schweizerischer Basisgesellschaften beim deutschen Aktionär besteuern würde, während nach § 15, Absatz 2 StAnpG Deutschland eine schweizerische Gesellschaft selbst auf Grund eines fiktiven Ortes der Leitung besteuern müsste.

#### 6. Generelle Anhebung der deutschen Quellensteuersätze auf Zinsen und Lizenzgebühren

a. Die deutsche Seite fordert kategorisch, in Anlehnung an das revidierte DBAF (Art.11 und 12), den Wegfall der Befreiung der

Zinsen und Lizenzgebühren von der deutschen Kapitalertragsteuer und die Einbehaltung einer Steuer von mindestens 10 % bei Zinsen und 5 % bei Lizenzgebühren (vgl. auch Ziff. II, 2, hievor).

b. Von schweizerischer Seite ist diese Forderung als völlig untragbar und unannehmbar zurückzuweisen, da sie erst auf Grund des revid. DBAF in dieser Schärfe aufgestellt worden ist.

### 7. Amtshilfe

a. Deutscherseits wurde vorerst, unter Hinweis auf die Artikel gegen das schweizerische Bankgeheimnis in der Financial Times, die integrale Uebernahme der OECD-Amtshilfeklausel gefordert. Später indessen beschränkten die deutschen Vertreter ihre Forderung auf die Uebernahme des Amtshilfeartikels im revidierten DBAF, verlangten aber die Ausdehnung auf die Fälle von Steuerbetrug, die sich auf unter das Abkommen fallende Steuern beziehen. Als Steuerbetrug hätte (im Sinne von Artikel 61, Absatz 2 VStG) die arglistige Irreführung der Steuerbehörden durch Vorspiegelung oder Unterdrückung von erheblichen Tatsachen oder die arglistige Benützung des Irrtums der Steuerbehörden zu gelten. Zur Begründung führten die deutschen Vertreter an, dass die Schweiz sich nicht vor Steuerbetrüger stellen könne und eine Erklärung dieses Inhalts im Abkommen eine generalpräventive Wirkung habe und die Möglichkeit gebe, die deutschen Stellen zu einer Mässigung in andern Punkten zu veranlassen.

b. Die schweizerischen Unterhändler haben das deutsche Begehren, wie übrigens schon die ursprüngliche deutsche Forderung auf Einfügung einer Amtshilfeklausel (vgl. Ziff. I, 2, Buchst. e hievor) nur zur Kenntnis genommen und darauf verwiesen, dass die Frage der Amtshilfe in Steuersachen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland ein ausserordentliches Politicum darstelle und dass der Bundesrat bisher der schweizerischen Delegation ausdrücklich keine Vollmacht erteilt habe, über die Aufnahme einer Amtshilfeklausel ins DBAD zu diskutieren.

Es kann indessen nicht übersehen werden, dass die deutsche Forderung umso ernster zu nehmen ist, als sie einem seit den Zwanzigerjahren von Deutschland gegenüber der Schweiz vertretenen Postulat entspricht und die Schweiz in der Zwischenzeit in ihren Abkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika (1951), Frankreich (1953) und Grossbritannien (1954) solche Bestimmungen eingefügt hat. Anlässlich des Abschlusses der Abkommen mit Amerika und Frankreich ist diese Frage nicht nur mit den massgeblich interessierten Wirtschaftskreisen - insonderheit der Bankiervereinigung - sondern auch in den eidgenössischen Räten eingehend diskutiert worden. Die Vorteile, die mit der Aufnahme dieser Klauseln in die beiden Abkommen damals haben erkaufte werden können, haben schliesslich die Bedenken überwogen, umsomehr, als alle diese Klauseln nur Auskünfte vorsehen, die für die richtige Anwendung des Abkommens notwendig sind, also grundsätzlich auch ohne solche Klausel gegeben werden müssten. Einzig das Abkommen mit den USA sieht Auskünfte auch vor zur Verhinderung von Steuerbetrug u.dgl. In allen drei Abkommen sind aber Kautelen eingebaut, dass Auskünfte nur erteilt werden können, wenn sie das Recht des ersuchten Staates zulässt und wenn damit keine Verletzung irgend eines Berufsgeheimnisses, mit Einschluss des Bankgeheimnisses, verbunden ist. Die Sicherung gegen die Verletzung dieser Kautelen liegt darin, dass dem schweizerischen Steuerpflichtigen, über dessen Verhältnisse Auskunft gegeben werden soll, vom Vorliegen des Auskunftsbegehrens Kenntnis zu geben ist und er von der Eidg. Steuerverwaltung einen Entscheid darüber verlangen kann, ob die Auskunft gegeben werden darf. Dieser Entscheid kann durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden.

Steht somit fest, dass mit einer Auskunftsklausel im Rahmen eines Doppelbesteuerungsabkommens eine Verletzung des Bank- oder irgendeines sonstigen Berufs- oder Geschäftsgeheimnisses nicht möglich ist, so liegt die Ablehnung insbesondere der Bankkreise vor allem auf psychologischem Gebiet, indem durch die Aufnahme einer solchen Klausel eine Beunruhigung der ausländischen Bankkundschaft befürchtet wird. Ein derartiger psychologischer Effekt

ist zwar nicht von der Hand zu weisen; er hat sich jedoch bei den Abkommen mit den drei genannten Staaten nicht eingestellt.

Es ist eine unbestreitbare Tatsache, dass das revidierte schweizerisch-französische Doppelbesteuerungsabkommen für die schweizerische Position in den schweizerisch-deutschen Revisionsverhandlungen eine präjudizielle Bedeutung hat. Der Bundesrat ist darüber bei Anlass der Berichterstattung über die schweizerisch-französischen Verhandlungen eingehend informiert worden. Trotzdem hat der Bundesrat das revidierte DBAF den eidgenössischen Räten zur Genehmigung empfohlen, weil ein vertragloser Zustand vor allem für die angestammte schweizerische Wirtschaft höchst nachteilige Auswirkungen hätte. Die Verhältnisse gegenüber der Bundesrepublik Deutschland liegen ähnlich, ja sie sind vielleicht noch akzentuierter, weil die angestammten schweizerischen Investitionen in der Bundesrepublik diejenigen in Frankreich übersteigen dürften. Von einem vertragslosen Zustand mit der Bundesrepublik Deutschland würden deshalb angestammte schweizerische Wirtschaftsinteressen aufs Schärfste betroffen, während insonderheit die deutschen und drittstaatlichen Gläubiger, die ihre deutschen Investitionen über die Schweiz halten, sich leichter an die neuen Verhältnisse anpassen könnten, indem sie aus der Schweiz abwandern.

Unter diesen Umständen muss man sich schweizerischerseits vor Augen halten, dass ein revidiertes Doppelbesteuerungsabkommen mit der Bundesrepublik ohne Amtshilfeklausel für die deutsche Bundesregierung und für das deutsche Parlament, in dem mehrfach die Revision des Abkommens zur Bekämpfung der Steuerflucht von Deutschland nach der Schweiz gefordert worden ist, kaum denkbar erscheint. Wenn die Schweiz Deutschland keine Amtshilfeklausel gibt, wird sie möglicherweise entweder überhaupt auf ein Abkommen verzichten oder aber die bisher von ihr abgelehnten deutschen Revisionspostulate akzeptieren müssen. Setzt dagegen die Schweiz den Preis für eine Amtshilfeklausel entsprechend hoch an, so kann sie heute noch eine Zurückdämmung der deutschen Revisionsbegehren und damit in summa eine Verbesserung der schweizerisch-deutschen Abkommensrevision gegenüber der schweizerisch-französischen erreichen.

- 12 -

Der schweizerische Delegationschef hatte am 22. Dezember 1966 eine Aussprache mit den massgeblichen Vertretern der Schweizerischen Bankiervereinigung (Präsident Sarasin, Generaldirektor Reinhardt, Direktor Senn, Dr. Oetterli), der auch der Präsident des Vororts, Dr. Schwarzenbach, beiwohnte. Die Bankiervertreter haben dabei zwar die schwierige Lage der schweizerischen Unterhändler nicht verkannt, aber übereinstimmend die Meinung vertreten, gerade gegenüber Deutschland dürfe derzeit nicht vom Grundsatz abgewichen werden, dass die Schweiz keine Amtshilfeklausel konzedere. Wenn auch der Effekt einer solchen Klausel vorwiegend psychologischer Art sei und materiell das Bankgeheimnis nicht tangiere, so komme doch, angesichts der deutschen Gründlichkeit und der Bedeutung der deutschen Anlagen in der Schweiz einer Amtshilfeklausel gegenüber der Bundesrepublik Deutschland eine ausserordentlich grosse Tragweite zu. Die Bankiervertreter traten deshalb dafür ein, dass die Aufnahme einer solchen Klausel in das revidierte schweizerisch-deutsche Doppelbesteuerungsabkommen wie bis anhin abzulehnen und vorerst die Reaktion der neuen deutschen Bundesregierung abzuwarten sei.

Aus diesen Gründen halten wir dafür, es sei vorerst eine Amtshilfeklausel gegenüber Deutschland abzulehnen. Die schweizerischen Unterhändler wären anzuweisen, abzuklären, wie ein Abkommen ohne eine solche Klausel nach deutscher Auffassung aussehen würde und welche Verbesserungen allenfalls bei Aufnahme einer Klausel im Sinn der schweizerisch-französischen Formel erreicht werden könnten. Eine solche Taktik dürfte es erlauben, im gegebenen Zeitpunkt unter Berücksichtigung aller im Spiel stehenden Interessen (Banken, Industrie) abzuwägen, ob ein neues Abkommen mit Deutschland mit oder ohne solche Informationsklausel abgeschlossen oder ob überhaupt auf ein Abkommen verzichtet werden soll, da der Preis als zu hoch erscheint.

## 8. Herabsetzung der Beteiligungsquote bei Dividenden von 25 % auf 20 %

a. Nach Absatz 11, SP zu Artikel 6 DBAD tritt für deutsche Dividenden keine Reduktion der deutschen Kapitalertragsteuer von 25 % ein, wenn der Dividendenempfänger eine schweizerische Kapitalgesellschaft ist, der mindestens 25 % der stimmberechtigten Anteile der deutschen ausschüttenden Gesellschaft gehören. Deutscherseits wird darauf hingewiesen, dass in der Schweiz das Holdingprivileg (z.B. auch bei der Wehrsteuer) schon bei einer Beteiligung von 20 % gewährt werde. Eine schweizerische Gesellschaft könne daher die Herabsetzung der deutschen Kapitalertragsteuer von 25 % auf 15 % verlangen, obwohl die deutschen Dividenden von den schweizerischen Ertragsteuern befreit sind. In diesen Fällen unterliege die schweizerische Gesellschaft zwar, sofern sie ausländisch beherrscht ist, den Regeln über den Missbrauch; sie muss mithin einen Viertel der Dividenden ausschütten, was eine schweizerische Steuer von 7,5 % auslöst und den Steuervorteil auf 2,5 % reduziert. Trotzdem verlangen die deutschen Vertreter die Herabsetzung der Beteiligungsquote an der deutschen Gesellschaft von 25 auf 20 %.

b. Schweizerischerseits könnte diese Forderung dann erfüllt werden, wenn Deutschland in der Frage der Reinvestitionen ein Entgegenkommen zeigt. Solange die deutsche Seite dies kategorisch ablehnt, da sie die amerikanisch-deutsche Lösung von 1965 als Sonderordnung bezeichnet, die keine Nachahmung finden dürfe, ist am bisherigen Rechtszustand festzuhalten.

## 9. Stille Beteiligung und Gesellschafterdarlehen

a. Deutscherseits wird auf die zunehmenden Missbräuche durch die Begründung typischer stiller Beteiligungen hingewiesen. Man verlangt deshalb die Gleichstellung der typischen stillen Beteiligungen mit echten Gesellschaftsbeteiligungen (d.h. die Ablehnung der Anerkennung eines partiarischen Darlehens), was der neuesten Rechtsprechung des deutschen Bundesfinanzhofs entspricht.

b. Schweizerischerseits kann man sich zu einem Entgegenkommen in dieser Frage grundsätzlich dann bereit erklären, wenn auf deutscher Seite Hand geboten wird zu einer vernünftigen Lösung mit Bezug auf die Gesellschafterdarlehen, die von deutscher Seite nie als Darlehen, sondern stets als Beteiligungen qualifiziert und entsprechend im Sitzstaat des Unternehmens und nicht im Wohnsitzstaat des forderungsberechtigten Gesellschafters besteuert werden.

#### 10. Montagestellen

a. Deutscherseits verlangt man, angelehnt an den OECD-Mustervertrag, die Einfügung des Grundsatzes, dass Montagestellen nach 12-monatigem Bestehen eine Betriebsstätte begründen.

b. Schweizerischerseits ist die Erfüllung dieses Begehrens an die Verwirklichung dervon der Schweiz in ihren eigenen Revisionsbegehren vorgeschlagenen Aenderungen des Betriebstättebegriffs zu knüpfen.

#### IV.

1. Unter Hinweis auf die vom deutschen Delegationschef gemachte Feststellung, dass die deutschen Vertreter sich angesichts der derzeitigen politischen Situation in der Bundesrepublik die Stellungnahme einer künftigen Bundesregierung zum Gesamtkomplex der Revision des DBAD ausdrücklich vorbehalten müssen, verlangten die schweizerischen Vertreter eine klare Stellungnahme wenigstens des deutschen Delegationschefs, wie weit die vorerwähnten deutschen Revisionsbegehren als unabänderlich zu betrachten seien. Diese Stellungnahme sei unerlässlich, weil am 23. November 1966 die Kommission des Ständerates zur Vorberatung des revidierten Abkommens mit Frankreich wiederum zusammentrete; diese Kommission müsse über die deutsche Haltung zur Revision des DBAD orientiert werden, damit sie in Kenntnis dieser Haltung zur Revision des DBAF Stellung nehmen könne.

Auf diese Anfrage hin erklärte Falk im wesentlichen folgendes: Er müsse anerkennen, dass die schweizerische Verhandlungsdelegation in allen Phasen für die deutsche Forderung, die im Abkommen bestehenden Löcher zu stopfen, Verständnis gezeigt und in fairer Weise mitgewirkt habe, gewisse Revisionsgrundsätze zu erarbeiten. Allerdings habe das revidierte Abkommen der Schweiz mit Frankreich die ursprüngliche Ausgangslage der deutschen Unterhändler wesentlich verändert. Frankreich habe vieles von dem verwirklichen können, was man sich auch deutscherseits als unerlässliche Ziele der Revision des DBAD vorgestellt habe. Es sei schwer zu sagen, wie sich eine künftige deutsche Bundesregierung zur Revision des DBAD einstellen werde. Seiner persönlichen Meinung nach lasse sich durchaus die Auffassung vertreten, dass man deutscherseits auf die Postulate der generellen Anhebung der deutschen Quellensteuern auf Zinsen und Lizenzgebühren (Postulat Nr. 6) und auf die uneingeschränkte Anwendung von § 15, Absatz 2, Steueranpassungsgesetz (Postulat Nr. 5) verzichten könnte, wenn die übrigen Postulate verwirklicht würden. Dabei sei das Postulat Nr. 7 (Amtshilfe) psychologisch vielleicht der wichtigste Punkt, da im DBAF der Hinweis auf den Steuerbetrug nicht enthalten sei.

2. Die schweizerischen Vertreter haben diese Erklärung zur Kenntnis genommen, aber festgestellt, dass sie keine Gewähr für eine abschliessende Umschreibung der deutschen Revisionspostulate haben; diese hätten sich im Zeitraum von eineinhalb Jahren mehrfach gewandelt und verschärft; zudem könnten die deutschen Vertreter nach ihren eigenen Angaben nicht für eine künftige deutsche Bundesregierung sprechen. Die schweizerischen Vertreter müssten diese Sachlage den zuständigen Stellen in der Schweiz zur Kenntnis bringen.

3. Die schweizerischen Vertreter haben überdies darauf hingewiesen, dass auch in der fünften Verhandlungsrunde in Freiburg i.Br. nur über die deutschen Begehren gesprochen und die Liste der schweizerischen Begehren, die bereits am 28. Juni 1965 überreicht worden ist, noch nie endgültig behandelt worden ist. Sie haben deshalb trotz der Behauptung der deutschen Vertreter, dass aus dieser schweizerischen Liste kaum viele Vorschläge zu verwirklichen seien, an den schweizerischen Begehren festgehalten.



## V.

1. Seit der Veröffentlichung des revidierten schweizerisch-französischen Doppelbesteuerungsabkommens in der Schweiz und in Frankreich hat sich die deutsche Haltung in den laufenden schweizerisch-deutschen Revisionsverhandlungen eindeutig versteift. Die deutsche Seite hat nun ihre Karten aufgedeckt; sie will einerseits das schweizerisch-französische Verhandlungsergebnis, das sie als "gute Ausgangslage" bezeichnet, erben, darüberhinaus aber die spezifisch-deutschen Revisionspostulate auch noch verwirklichen. Dazu kommt, dass sich bis zur Lösung der jüngsten deutschen Regierungskrise der deutsche Delegationschef darauf berufen konnte, dass er nicht für die künftige deutsche Bundesregierung sprechen könne.

Aus diesen Gründen hat die Kommission des Ständerates, der die Priorität zur Behandlung des revidierten schweizerisch-französischen Doppelbesteuerungsabkommens zusteht, am 23. November 1966, nach einlässlicher Orientierung über die schweizerisch-deutschen Verhandlungen durch die Vertreter des Finanz- und Zolldepartements einstimmig beschlossen, zwar auf das neue schweizerisch-französische Abkommen einzutreten; sie hat jedoch den Bundesrat eingeladen, ihr so bald als möglich einen Bericht über das Ergebnis der schweizerisch-deutschen Revisionsverhandlungen zukommen zu lassen, da sie der Meinung war, dass die allfälligen Auswirkungen des revidierten DBAF auf andere Doppelbesteuerungsabkommen, insbesondere auf die Revisionsverhandlungen mit Deutschland, die schon seit zwei Jahren laufen, noch näher abgeklärt werden müssen, bevor sie zum neuen Abkommen mit Frankreich endgültig Stellung nimmt.

2. In der Zwischenzeit ist in Deutschland eine Koalitionsregierung CDU/CSU - SPD ins Amt getreten. Da sowohl der Casenbericht der deutschen Bundesregierung vom Jahre 1964 wie auch eine spätere Antwort auf eine Kleine Anfrage (vgl. BRB vom 29.1.65, Ziff. II; Beilage 1) auf Vorstösse der SPD zurückgehen, ist nicht zu erwarten, dass sich die Begehren an die schweizerische Adresse abschwächen werden, nachdem die SPD in der deutschen Bundesregierung mitverantwortlich ist. Umsomehr rechtfertigt es sich, von der neuen deutschen

Bundesregierung eine klare Stellungnahme zum Umfang der deutschen Revisionsbegehren zu verlangen. Dies sollte zweckmässigerweise durch eine Aufzeichnung geschehen, die auf diplomatischem Wege übergeben und gleichzeitig vom schweizerischen dem deutschen Delegationschef zu seiner Information zugestellt wird. In dieser Aufzeichnung, von der wir den Entwurf beilegen (Beilage 3), wäre schweizerischerseits in knapper Form zu den am 14./15. November 1966 bekanntgegebenen deutschen Revisionspostulaten Stellung zu nehmen und der schweizerische Standpunkt zu umschreiben.

3. Wir halten dafür, dass durch dieses Vorgehen der nachteilige präjudizielle Effekt des schweizerisch-französischen Abkommens zwar nicht aus der Welt geschafft, aber doch gemildert werden kann. Wenn nämlich die deutsche Seite entweder nicht fristgemäss antwortet oder aber die schweizerischen Begehren auf Einschränkung der deutschen Postulate ablehnend beantwortet, so ist schweizerischerseits durch die Aufzeichnung doch klargestellt, wie weit die Schweiz unter Berücksichtigung auch des neuen schweizerisch-französischen Abkommens mit der Bundesrepublik zu gehen gewillt ist. Es wird dann wohl vor allem darum gehen, eine Amtshilfeklausel gegenüber Deutschland möglichst teuer zu verkaufen. Zu berücksichtigen ist, dass die Genehmigung des schweizerisch-französischen Doppelbesteuerungsabkommens durch die eidgenössischen Räte nicht unbeschränkt aufgeschoben werden kann. Spätestens in der Juni-Session muss die Genehmigung beschlossen werden, wenn nicht nachteilige französische Reaktionen ausgelöst werden sollen.

4. Das Finanz- und Zolldepartement sollte im übrigen ermächtigt und beauftragt werden, der ständerätlichen Kommission den von ihr verlangten Bericht über den Stand der Verhandlungen mit Deutschland gestützt auf die vorstehenden Darlegungen zu erstatten und ihr insonderheit die Aufzeichnung zur Kenntnis zu bringen. Ueber allfällige deutsche Reaktionen könnte in der Kommission mündlich berichtet werden.

## VI.

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

zu beantragen:

1. Vom Bericht des Finanz- und Zolldepartementes über den Stand der schweizerisch-deutschen Doppelbesteuerungsverhandlungen wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Politische Departement wird ermächtigt und beauftragt, der deutschen Bundesregierung durch die Schweizerische Botschaft in Köln eine Aufzeichnung im Sinne des beiliegenden Entwurfs zu übergeben. Der schweizerische Delegationschef wird ermächtigt, Kopie dieser Aufzeichnung dem deutschen Delegationschef zu seiner persönlichen Information zuzuleiten.
3. Das Finanz- und Zolldepartement wird ermächtigt und beauftragt, der ständerätlichen Kommission zuhanden der auf den 22. Februar 1967 anberaumten Sitzung Bericht zu erstatten über die Einstellung des Bundesrates und der Kommission die erwähnte Aufzeichnung zur Kenntnis zu bringen. Ueber eine allfällige Stellungnahme der deutschen Bundesregierung ist in der Kommission mündlich zu referieren. Dabei ist darauf hinzuwirken, dass die ständerätliche Kommission auf die März-Session dem Ständerat die Genehmigung des Abkommens mit Frankreich beantragt.

Protokollauszug an die Bundeskanzlei.

An das Politische Departement 5 Exemplare, an das Finanz- und Zolldepartement (Steuerverwaltung) 10 Exemplare.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT

  
Roger Bonvin

Beilagen:

1. Bundesratsbeschluss vom 29.1.65
2. Bundesratsbeschluss vom 11.10.65
3. Entwurf zu einer Aufzeichnung

An das Politische Departement zum Mitbericht.

(Entwurf)

A u f z e i c h n u n g

## I.

Mit Verbalnote vom 2. Dezember 1964 (V 4 - 80.SL/6 - 94.25) hat das Auswärtige Amt namens der Regierung der Bundesrepublik Deutschland dem Schweizerischen Bundesrat die Aufnahme von Verhandlungen über die Revision des schweizerisch-deutschen Doppelbesteuerungsabkommens vom 15. Juli 1931/20. März 1959 beantragt. Die Schweizerische Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland hat dem Auswärtigen Amt am 15. Februar 1965 namens des Schweizerischen Bundesrates die Bereitschaft zur Aufnahme der von deutscher Seite vorgeschlagenen Verhandlungen erklärt.

Seither haben sich eine deutsche, von Ministerialdirektor Falk vom Bundesministerium der Finanzen, und eine schweizerische, von Vizedirektor Locher von der Eidg. Steuerverwaltung geleitete Delegation bereits viermal zu Gesprächen unter den Gesamtdelegationen getroffen; überdies hat eine Arbeitssitzung der Delegationschefs stattgefunden. In diesen Sitzungen, die im Juni 1965 in Bern, im November 1965 in Bonn, im März 1966 in Baden-Baden, im Juni 1966 in Bern und im November 1966 in Freiburg i.Br. stattgefunden haben, hat die deutsche Seite ihre Revisionswünsche dargestellt; ebenso hat die schweizerische Seite verschiedene eigene Revisionsbegehren vorgebracht. Schweizerischerseits ist festzuhalten, dass die bisherigen Verhandlungen in dem offenen, freundschaftlichen Geist geführt worden sind, der die schweizerisch-deutschen Beziehungen seit 1948 auszeichnet. Insbesondere hat man schweizerischerseits von Anfang an für die durch gewisse Steuerfluchtendenzen aus der Bundesrepublik in die Schweiz ausgelösten deutschen Revisionsbegehren Verständnis bekundet, jedoch auch stets darauf aufmerksam gemacht, dass das schliessliche Verhandlungsergebnis eine ausgewogene, auch für die Schweiz tragbare und insbesondere die angestammten schweizerischen Wirtschaftsinteressen nicht beschwerende Lösung darstellen müsse.

- 2 -

## II.

Anlässlich der letzten Aussprache zwischen den beiden Delegationschefs von Mitte November 1966 in Freiburg i.Br., die eigentlich dazu bestimmt war, für die in den vorhergehenden vier Sessionen der Gesamtdelegationen erarbeiteten Lösungen einen gemeinsamen Vorentwurf für ein Zusatzprotokoll zum bestehenden schweizerisch-deutschen Doppelbesteuerungsabkommen auszuarbeiten, hat sich ergeben, dass deutscherseits der Kreis der Revisionsbegehren wesentlich erweitert wird; dies nicht zuletzt unter Hinweis auf das neue schweizerisch-französische Doppelbesteuerungsabkommen vom 9. September 1966. Ueberdies hat der deutsche delegationschef damals erklärt, er könne nicht für die künftige deutsche Bundesregierung sprechen.

Schweizerischerseits wird Wert auf die Feststellung gelegt, dass sich die Schweiz jedem ihrer Vertragspartner gegenüber loyal bemüht, für die ihr vorgetragenen Wünsche und Anliegen auf Revision bestehender Abkommen sachgemässe, in beidseitigem Interesse liegende Lösungen zu suchen, dass sie es aber ablehnen muss, in einem Abkommen enthaltene Lösungen einfach automatisch auf andere Partner auszudehnen. Es scheint deshalb für den weiteren Fortgang der von der Bundesrepublik eingeleiteten Verhandlungen unerlässlich, eine Klarstellung darüber herbeizuführen, welchen deutschen Anliegen schweizerischerseits entsprochen werden kann und welchen nicht.

## III.

1. Wie sich aus den bisherigen Verhandlungen ergibt, ist man schweizerischerseits gewillt, den nachfolgenden deutschen Revisionsbegehren zu entsprechen:

- a. Änderung der Wohnsitzdefinition des Abkommens für natürliche Personen zum Zweck der Erschwerung der Wohnsitzverlagerungen i.S. der in Freiburg i.Br. in Erwägung gezogenen Lösung.

- b. Uebergang zur Steueranrechnungsmethode auf deutscher Seite für Liegenschaften und Betriebsstätten in der Schweiz sowie für Beteiligungen an schweizerischen Personengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung, allerdings mit dem Vorbehalt, dass für in der Bundesrepublik unbeschränkt Steuerpflichtige natürliche Personen schweizerischer Nationalität weiterhin die Steuerbefreiung für ihre schweizerischen Anlagen und deren Ertrag gilt.
- c. Aenderung der Wohnsitzdefinition für juristische Personen in dem Sinn, dass "Sitz und Ort der Leitung" in einem Vertragsstaat liegen müssen; dabei gilt der Vorbehalt, dass die Tatbestände des Ortes der Leitung im Abkommen und in einem Verhandlungsprotokoll klar umschrieben werden.
- d. Ausschluss von sogenannten ausländisch-beherrschten Basisgesellschaften von den Abkommensvorteilen im Sinn einer unveränderten Uebernahme der in Art. 14 des revid. schweizerisch-französischen Doppelbesteuerungsabkommens umschriebenen Lösung.

2. Ueberdies ist man schweizerischerseits bereit, auch für folgende Fragen Lösungen zu suchen:

- a. Die Besteuerung der Erträgnisse aus stillen Beteiligungen als Erträgnisse aus echten Gesellschaftsbeteiligungen, sofern bei Gesellschafterdarlehen eine vernünftige, der schweizerischen Auffassung Rechnung tragende Differenzierung gefunden werden kann.
- b. Besteuerung der Montagestellen schon nach 12-monatiger Dauer, sofern die übrigen von der Schweiz angeregten Aenderungen des Betriebsstättebegriffs deutscherseits akzeptiert werden.
- c. Herabsetzung der Beteiligungsquote beim Schachtelprivileg auf 20 %, sofern der Schweiz in der Frage der Reinvestierung eine dem deutsch-amerikanischen Vertrag entlehnte Lösung zugestanden wird.

## IV.

Die unter Ziffer III, hievor, bezeichneten Lösungen kommen nach schweizerischer Auffassung den Anliegen, mit welchen deutscherseits das Begehren um Revision des schweizerisch-deutschen Doppelbesteuerungsabkommens von Anfang an begründet worden ist, in so weitgehendem Masse entgegen, dass dafür in den eidgenössischen Räten eine politische Mehrheit nur gefunden werden kann, wenn deutscherseits einerseits auf noch weitergehende Postulate verzichtet und andererseits gegenüber den bereits im Juni 1965 überreichten schweizerischen Revisionsanliegen Verständnis und Entgegenkommen gezeigt wird.

Bern, den .....