

Eidg. Steuerverwaltung

9 766

S. B 34 12. Afr. S. U.
8-2-68

Vertraulich

Ständerätliche Kommission für die Vorberatung des Bundesbeschlusses über die Genehmigung des von der Schweiz mit Südafrika abgeschlossenen Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung

P r o t o k o l l

der Verhandlungen über die Vorlage des Bundesrates
vom 12. September 1967

Sitzung vom 21. November 1967, 15.15 bis 16.30 Uhr in Bern,
Parlamentsgebäude, Grünes Zimmer

Präsident: Herr Ständerat Stucki

Anwesende Kommissionsmitglieder:

die Herren Ständeräte Bachmann, Lusser, Nänny, Odermatt, Roggo.

S'est excusé: M. Bolla, conseiller aux Etats.

An den Verhandlungen nehmen ebenfalls teil: Herr Bundespräsident Bonvin, Vorsteher des Eidg. Finanz- und Zolldepartementes, sowie die Herren Dr. Grosheintz, Direktor, und Fürsprecher Ludwig, Adjunkt der Eidg. Steuerverwaltung (Protokoll).

Herr Stucki begrüsst die anwesenden Herren, insbesondere Herrn Bundespräsident Bonvin, und verweist auf die ausgeteilten Unterlagen.

M. Bonvin souligne l'importance, pour notre pays, des conventions de double imposition, grâce auxquelles nos relations économiques et financières avec les pays contractants sont facilitées dans une large mesure. Les autorités fédérales s'efforcent de compléter le réseau de conventions existant pour autant que les accords sont conformes aux principes soutenus par la Suisse. Il faut toutefois regretter qu'il n'ait pas été possible jusqu'à présent de s'entendre avec l'Italie dans ce domaine important.

Herr Grosheintz weist in Ergänzung der Botschaft des Bundesrates auf folgendes hin:

Die schweizerischen Investitionen in Südafrika beliefen sich Ende 1948 auf Fr. 50 Mio (Beteiligungen an Tochtergesellschaften); die jährlichen Ueberweisungen von Dividenden machten Fr. 2,2 Mio und von Lizenzgebühren Fr. 2,8 Mio aus. Demgegenüber bezifferte die südafrikanische Notenbank die schweizerischen Investitionen in Südafrika per Ende 1965 auf Fr. 950 Mio. Unser Land nimmt damit die vierte Stelle in der Rangliste der in Südafrika investierten ausländischen Staaten ein. Daraus ergibt sich die Bedeutung des zur Diskussion stehenden Abkommens.

Das Musterabkommen der OECD hat auch das vorliegende Abkommen massgeblich beeinflusst, elf Bestimmungen stimmen mit den Empfehlungen der OECD wörtlich, acht materiell (mit formellen Abweichungen) überein. Die neun restlichen Artikel entsprechen grundsätzlich den entsprechenden Bestimmungen des OECD-Musterabkommens, weichen aber materiell zum Teil davon ab. Besonders hervorzuheben ist, dass das Abkommen die Vermögenssteuern nicht umfasst und, getreu schweizerischer Auffassung, keine Amtshilfeklausel enthält.

Ausgehend von der auf Grund der bundesgerichtlichen Praxis interkantonal geltenden Ordnung strebt die Schweiz in internationalen Doppelbesteuerungsverhandlungen an, die ausschliessliche Besteuerung der Einkünfte am Wohnsitz des Empfängers soweit als möglich durchzusetzen (Wohnsitzprinzip). Das entspricht der Stellung der Schweiz als Gläubiger- und Kapitalexportland. Die Besteuerung im Quellenstaat (sog. Quellenprinzip) soll also möglichst eingeschränkt werden. Im vorliegenden Abkommen ist es gelungen, alle Einkünfte mit Ausnahme der Dividenden und Zinsen einem der beiden Vertragsstaaten zur ausschliesslichen Besteuerung zuzuweisen.

Im einzelnen gilt das Wohnsitzprinzip für Unternehmen (soweit sie im andern Staat keine Betriebsstätte unterhalten) für Unternehmen der Schiff- und Luftfahrt; im allgemeinen für Kapitalgewinne aus beweglichem Vermögen; für Einkünfte aus selbständiger Arbeit (soweit sie nicht in einer festen Einrichtung im andern

Vertragsstaat erzielt werden); für Einkünfte aus unselbständiger Arbeit, jedoch nur, soweit die sog. "Monteurklausel" anwendbar ist; für private Ruhegehälter sowie für alle Einkünfte, die im Abkommen nicht ausdrücklich erwähnt werden. Besonders hervorzuheben ist, dass das integrale Wohnsitzprinzip auch für Lizenzgebühren gilt, was bedeutet, dass Südafrika auf die volle Quellensteuer (11 %) von Lizenzgebühren verzichtet, die aus diesem Land in die Schweiz überwiesen werden. Umgekehrt gilt das Quellenprinzip für Einkünfte aus unbeweglichem Vermögen, aus Betriebsstätten und festen Einrichtungen sowie für die darauf entfallenden Kapitalgewinne, ferner für Einkünfte aus unselbständiger Arbeit (Ausnahme: "Monteurklausel", die jedoch von Künstlern und Sportlern nicht angerufen werden kann) sowie für Verwaltungsratsvergütungen und öffentlich-rechtliche Gehälter und Pensionen.

Eine Einigung über die Behandlung der Dividenden und Zinsen konnte dagegen, wie in vielen anderen schweizerischen Doppelbesteuerungsabkommen, nur durch die Teilung der Besteuerungshoheit zwischen den beiden Vertragsstaaten gefunden werden. Dem Quellenstaat verbleibt auf Dividenden eine Steuer von 7,5 % (einheitlicher Satz für Beteiligungen und Streubesitz), von 10 % auf Zinsen. Dividenden, die aus Südafrika nach der Schweiz gezahlt werden und gemäss internem südafrikanischem Recht mit 15 % belastet würden, erfahren somit eine Entlastung um 7,5 %. Bei südafrikanischen Zinsen, die auch nach internem Recht einer Steuer von 10 % unterliegen, tritt zur Zeit keine Entlastung ein; dafür ist der Satz staatsvertraglich gebunden und schützt vor einer allfälligen Erhöhung der Quellensteuer auf Zinsen nach innerstaatlichem Recht. In beiden Fällen muss eine allfällige Entlastung im Quellenstaat nur dann gewährt werden, wenn die entsprechenden Einkünfte im Wohnsitzstaat tatsächlich besteuert werden. Ist dies der Fall, so hat der Wohnsitzstaat zudem die Pflicht, die dem Quellenstaat belassene Steuer an seine eigene anzurechnen. In der Schweiz geschieht dies nach Massgabe des Bundesratsbeschlusses vom 22. August 1967 über die pauschale Steueranrechnung.

Das Abkommen wird nach seinem Inkrafttreten rückwirkend, in der Schweiz vom 1. Januar 1965, in Südafrika vom 1. März 1965 hinweg

angewendet, wobei die pauschale Steueranrechnung erstmals für Einkünfte gewährt wird, die im Jahre 1967 fällig werden.

Ein Doppelbesteuerungsabkommen, das eine Verbindung zwischen den sich gegenüberstehenden Steuerordnungen der Vertragsstaaten schaffen soll, muss notwendigerweise auf beide Rücksicht nehmen. Keinem Land gelingt es je, seinen Standpunkt vollständig durchzusetzen. Hervorzuheben ist immerhin, dass das Wohnsitzprinzip weitgehend gewahrt und insbesondere für die Besteuerung der Lizenzgebühren die ausschliessliche Besteuerung am Wohnsitz des Empfängers verankert werden konnte. Gesamthaft betrachtet kann deshalb das Abkommen als vorteilhaft angesehen werden.

Herr Stucki eröffnet die Eintretensdebatte.

Herr Bachmann ist verwundert darüber, dass mit dem fernen Südafrika ein Doppelbesteuerungsabkommen abgeschlossen wird, während ein solches mit Italien immer noch fehlt.

Die eidgenössischen Räte können einen Staatsvertrag nur in seiner Gesamtheit annehmen oder verwerfen. Zu einer Ablehnung besteht im vorliegenden Fall kein Anlass. Dennoch berühren einige Bestimmungen des Doppelbesteuerungsabkommens mit Südafrika eigentümlich. Vor allem ist nicht einzusehen, weshalb Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren laut den Bestimmungen der Artikel 10-12 dieses Abkommens im Quellenstaat verschieden behandelt werden sollen. Die ungleiche Belastung wird auch durch die im Wohnsitzstaat des Empfängers für Dividenden und Zinsen zu gewährende Steueranrechnung nicht beseitigt. Enthalten andere Doppelbesteuerungsabkommen auch solche Regelungen?

Im Voranschlag der Eidgenossenschaft pro 1968 (Seite 55; Rubrik 605.373.03) ist der Aufwand des Bundes für die pauschale Anrechnung ausländischer Quellensteuern mit 3 Mio beziffert worden. Dem Vernehmen nach hat die Finanzkommission des Nationalrates diesen Posten auf Grund von Darlegungen der Eidg. Steuerverwaltung auf Fr. 2 Mio herabgesetzt. Wie verhält es sich damit?

Herr Lusser stellt fest, dass das Abkommen mit Südafrika im ganzen gesehen günstiger ausgefallen ist als das Musterabkommen der OECD und insbesondere als das neue Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich. Allerdings ist die Bedeutung des Abkommens mit Südafrika auch entsprechend geringer. Besonders erfreulich ist die vollständige Freistellung der Lizenzgebühren im Quellenstaat. Allgemein können die schweizerischen Unterhändler zum Verhandlungserfolg beglückwünscht werden.

Es fällt immerhin auf, dass die Behandlung der Dividenden ungleiche Steuerausfälle bewirkt: Während die Schweiz ihre Quellensteuer um 22,5 % herabsetzt, beträgt die Spanne im umgekehrten Verhältnis nur 7,5 %.

Wichtig wäre es, in absehbarer Zeit auch mit Italien zum Abschluss eines Abkommens zu gelangen. Dagegen stellt sich allgemein die Frage, ob sich der mit den Doppelbesteuerungsabkommen in Zusammenhang stehende Aufwand, insbesondere das Ausfüllen komplizierter Formulare zur Beanspruchung der Abkommensvorteile, für den gewöhnlichen Bürger noch lohnt. Es kann wohl sein, dass die Arbeit des Steuerberaters teurer bezahlt werden muss als der am Schluss zurückerhaltene Betrag an ausländischen Steuern ausmacht. Eine analoge Frage stellt sich bezüglich der durch die Abkommen verursachte Mehrarbeit bei den kantonalen und eidgenössischen Steuerbehörden. Mit Bezug auf den Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen, insbesondere mit kleineren Staaten, die weit von der Schweiz entfernt sind, ist deshalb Zurückhaltung am Platz, was auch die Bankiervereinigung empfiehlt.

Herr Grosheintz legt dar, dass Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren, die nicht ansässigen Personen zufließen, in vielen Ländern schon nach internem Recht verschieden behandelt werden. So ist es vielfach üblich, Dividenden stärker als Zinsen zu belasten. Dies hängt mit der juristisch und wirtschaftlich unterschiedlichen Bedeutung der in Rede stehenden Zahlungen zusammen. Auch die OECD empfiehlt für die verschiedenen Einkommensarten unterschiedliche Belastungen im Quellenstaat; Dividenden 15 % im Normalfall, 5 % im Holdingverhältnis; 10 % für Zinsen; keine Besteuerung

für Lizenzgebühren, ausser im Verhältnis zu Spanien, Portugal, Griechenland und Luxemburg, wo 5 % zugestanden worden sind. Zu erwähnen ist ferner, dass in der Schweiz Lizenzgebühren, die ins Ausland gezahlt werden, an der Quelle überhaupt nicht besteuert werden.

Die Eidg. Steuerverwaltung hat der Finanzkommission des Nationalrates Unterlagen über die Schätzung des Aufwandes für die pauschale Steueranrechnung pro 1968 zugestellt, jedoch keine Herabsetzung des Betrages von Fr. 3 Mio auf Fr. 2 Mio empfohlen. Auf Wunsch von Herrn Ständerat Bachmann sollen die Unterlagen auch der Finanzkommission des Ständerates vorgelegt werden.

Die Doppelbesteuerungsabkommen des Bundes dienen der schweizerischen Wirtschaft, die bekanntlich weltweite Interessen besitzt und deren Verflechtung mit dem Ausland ständig zunimmt. In kleineren Fällen mag sich zugegebenermassen die Frage stellen, ob der administrative Aufwand zum materiellen Ergebnis in einem vernünftigen Verhältnis steht. Demgegenüber darf nicht übersehen werden, dass vor allem die grossen Fälle ins Gewicht fallen und sich deshalb aufs Ganze gesehen die Bemühungen des Bundes zur Vermeidung der Doppelbesteuerung im internationalen Verhältnis durchaus lohnen.

In letzter Zeit mussten auf Wunsch unserer Partnerstaaten verschiedene Abkommen revidiert werden, zudem wurden einige neu abgeschlossen. Das und die Einführung der pauschalen Steueranrechnung hat zu einer überdurchschnittlichen Belastung aller Beteiligten geführt. Es darf, wie anfangs der Sechzigerjahre, mit einer neuen Verschnaufpause gerechnet werden.

Herr Odermatt fragt sich, was geschieht, wenn Südafrika seine Quellensteuersätze weiter erhöht. Im übrigen glaubt er kaum, dass wirtschaftliche Interessen Südafrikas in der Schweiz bestehen.

Herr Grosheintz weist auf die staatsvertragliche Bindung der Quellensteuersätze für den Fall hin, dass einer der Vertragsstaaten sie intern weiter erhöht.

- 7 -

Herr Ludwig erwähnt, dass die südafrikanische Tabakindustrie gewichtige Interessen in der Schweiz besitzt und solche auch anderweitig bestehen dürften.

M. Bonvin révèle l'importance du "pool" de l'or et de ses relations avec l'Afrique du Sud.

Herr Grosheintz erinnert daran, dass seit 1929 versucht wird, mit Italien zu einem Doppelbesteuerungsabkommen zu gelangen. Bei Anlass der letzten Verhandlungen von 1962 hat sich jedoch erneut gezeigt, dass Italien Forderungen stellt, denen die Schweiz nicht entsprechen kann und die weit über die von der OECD gemachten Empfehlungen hinausgehen. Die schweizerischen Bemühungen, zu einem vernünftigen Abschluss zu gelangen, werden fortgesetzt. Angesichts der starren Haltung des italienischen Finanzministeriums ist indessen mit positiven Entwicklungen in der nächsten Zeit nicht zu rechnen.

M. Bonvin relève que la question de la double imposition est remise sur le tapis par la Suisse chaque fois que l'Italie nous adresse une demande. Ce fut le cas il n'y a pas longtemps à deux occasions. L'Italie a en effet entrepris des démarches pour obtenir davantage de capitaux suisses et pour mettre au point certaines questions douanières.

Eintreten wird stillschweigend beschlossen.

Die Einzelberatung wird nicht benützt.

Die Kommission empfiehlt dem Ständerat einstimmig, das schweizerisch-südafrikanische Doppelbesteuerungsabkommen vom 3. Juli 1967 durch Annahme des vom Bundesrat vorgeschlagenen Bundesbeschlusses zu genehmigen und den Bundesrat zur Ratifikation des Abkommens zu ermächtigen.

Bern, den 23. November 1967

Der Protokollführer

Beilage

(gez.) Ludwig

Mitteilung an die Presse