

1765

Dienstag, 26. September 1972

Schriftliche Stellungnahme
zum Postulat der Kommission des Nationalrates (Zu 11 066)
vom 7. September 1972.

Finanz- und Zolldepartement, Antrag vom 21. September 1972.

Der Bundesrat

b e s c h l i e s s t :

Der Entwurf einer Antwort auf das Postulat der Kommission des Nationalrates betreffend Doppelbesteuerungsabkommen mit der Bundesrepublik Deutschland wird - mit einigen Aenderungen - genehmigt (s. Beilage).

An den Nationalrat.

Protokollauszug an:

- FZD 24 (GS 9, EStV 15)
- BK 4 (Hb, Br, Sa, AS)

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schwall

NATIONALRAT

Zu 11 066 Postulat der Kommission des Nationalrates
vom 7. September 1972
Doppelbesteuerung, Abkommen mit der Bundesrepublik
Deutschland

Das am 11. August 1971 unterzeichnete Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung des Einkommens und des Vermögens vermindert mit dem Uebergang zur Steueranrechnungsmethode auf deutscher Seite den Anreiz zur Steuerflucht durch Erwerb von Grundbesitz in der Schweiz. Diese Regelung ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie erweckt aber insoweit grosse Bedenken, als davon auch in der Bundesrepublik Deutschland ansässige Schweizerbürger für ihre schweizerischen Liegenschaften und den Ertrag daraus betroffen werden. Bisher unterlag solches Vermögen nur den schweizerischen Steuern und war von der deutschen Besteuerung befreit.

Eine Beibehaltung der bisher geltenden ausschliesslichen Besteuerungszuständigkeit am Ort der gelegenen Sache für das Heimatvermögen der Deutschlandschweizer würde eine unnötige Belastung der freundschaftlichen Beziehungen vermeiden, ohne wesentliche deutsche Interessen, denen die Schweiz im neuen Abkommen in weitgehendem Masse Rechnung getragen hat, zu beeinträchtigen.

Der Bundesrat wird daher eingeladen, bei der Bundesrepublik Deutschland unverzüglich eine Ergänzung des neuen Abkommens anzubeglehen, damit das unbewegliche Heimatvermögen und sein Ertrag von in der Bundesrepublik ansässigen Schweizerbürgern von der deutschen Vermögens- und Einkommenssteuer befreit werden, wie dies unter der Herrschaft des Doppelbesteuerungsabkommens von 1931/1959 bisher der Fall war.

- 2 -

Begründung

Mit Botschaft vom 20. Oktober 1971 hat der Bundesrat die Genehmigung des am 11. August 1971 abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommens mit der Bundesrepublik Deutschland beantragt. Schon im Ständerat, dem die Priorität zukam, sind in der Kommission und im Plenum Bedenken darüber geäußert worden, dass die in Deutschland ansässigen Schweizerbürger wegen des Uebergangs Deutschlands zur Steueranrechnungsmethode für ihren schweizerischen Grundbesitz und den Ertrag daraus nunmehr auch den deutschen Steuern unterworfen werden können. Der Ständerat hat schliesslich im April 1972 das Abkommen dennoch genehmigt, jedoch den vorgebrachten Bedenken durch die Ueberweisung eines Postulats der Kommission vom 20. März 1972 an den Bundesrat Rechnung getragen.

Die Kommission des Nationalrates hat sich an ihren Sitzungen vom 16. Mai, 20. Juni und 7. September eingehend mit der Vorlage befasst. Sie ist der Auffassung, dass das neue Abkommen zur Beruhigung der steuerlichen Beziehungen der Schweiz mit dem Nachbarstaat Deutschland beitragen wird. Die Kommission kann sich aber nicht damit abfinden, dass der erwähnte Uebergang der Bundesrepublik Deutschland zur Steueranrechnungsmethode für das unbewegliche Heimatvermögen der Deutschschweizer eine Mehrbelastung bewirkt, die als Härte anzusprechen ist; dies um so mehr als die von der Bundesrepublik verfolgte Zielsetzung der Bekämpfung der Steuerflucht auf Schweizerbürger nicht zutrifft.

Aus diesen Gründen hat die Kommission die Beratung der Vorlage ausgesetzt und die Einreichung eines Postulates beschlossen. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Schweiz durch das neue Abkommen bis an die Grenze des Zumutbaren gegangen ist, um den deutschen Revisionszielen, namentlich der Bekämpfung der Steuerflucht, zu entsprechen. Sie darf daher erwarten, dass die Bundesrepublik Deutschland für das schweizerische Anliegen, das ihre dort ansässigen Bürger betrifft und die vorerwähnten deutschen Revisionsziele in keiner Weise schmälert, auch Verständnis zeigen wird.

Stellungnahme des Bundesrates

Das am 11. August 1971 unterzeichnete Doppelbesteuerungsabkommen mit der Bundesrepublik Deutschland ist ein Staatsvertrag i.S. des Art. 8 BV, der zu seiner völker- wie landesrechtlichen Verbindlichkeit noch der Ratifizierung und des anschliessenden Austausches der Ratifikationsurkunden bedarf. Zuständig zur Ratifizierung eines von der Eidgenossenschaft einzugehenden Staatsvertrages ist der Bundesrat (Art. 102, Ziff. 8 BV). Indes bedarf der Bundesrat nach Art. 85, Ziff. 5 BV hierzu i.d.R. der Ermächtigung durch die Bundesversammlung. Diese erfolgt mit der Genehmigung des der Bundesversammlung unterbreiteten Vertragstextes. Die Bundesversammlung ist frei, ob sie einem ihr unterbreiteten Staatsvertrag die Genehmigung erteilen oder aber, ob sie diese verweigern will, jedoch hat sie grundsätzlich nur die Wahl zwischen Genehmigung oder Nichtgenehmigung. Eine Befugnis zur Aenderung des Vertragsinhaltes besitzt sie nicht (vgl. u.a. Burckhardt, Kommentar 3. Aufl. S. 673; Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, No 1320).

Die Eidg. Räte sind befugt, im Genehmigungsverfahren ihre Beratungen und die Beschlussfassung über einen Antrag des Bundesrates auf Genehmigung eines Staatsvertrages, sofern sie es als angezeigt erachten, auch auszusetzen, dies namentlich, um vom Bundesrat und der Verwaltung zusätzliche Auskünfte zu verlangen und allenfalls als nötig erachtete Abklärungen zu ermöglichen. Es ist auch zuzugestehen, dass die Geschäftsreglemente des National- und Ständerates es nicht ausschliessen, dass der Inhalt eines mit dem Ausland ausgehandelten bzw. auszuhandelnden Abkommens Gegenstand eines Postulates sein kann. Wird ein solches Postulat vom Ratsplenum angenommen und dem Bundesrat überwiesen, so ist dieser gehalten, es zu prüfen und über das Ergebnis der Prüfung dem Rat Bericht zu erstatten.

Als bedenklich erscheint jedoch die politische Opportunität des vorliegenden Postulates im Hinblick auf die Zukunft. Auf lange Sicht würde die Verhandlungsfähigkeit und die Vertragswürdigkeit der Schweiz ernsthaft gefährdet, wenn vom Bundesrat verlangt wird, dass er auf einen Vertragstext

- 4 -

zurückkommt, den er - wenn auch mit Ratifikationsvorbehalt - schon unterzeichnet, und der, wie im vorliegenden Fall, bereits die Zustimmung des Prioritätsrates gefunden hat. Dies gilt ganz besonders, wenn alle zuständigen Organe des anderen Vertragspartners dem Vertrag bereits zugestimmt haben und dieser somit ratifikationsbereit ist. In der Bundesrepublik Deutschland haben der Bundestag am 14. Juni und der Bundesrat am 7. Juli das Abkommen einstimmig genehmigt; Genehmigungsgesetz und Abkommenstext sind im Bundesgesetzblatt, Teil II, Nr. 56 vom 9. September 1972, S. 1021 veröffentlicht. Ganz abgesehen davon, könnten sich aber auch im konkreten Fall Schwierigkeiten ergeben, wenn eine Verbesserung des Doppelbesteuerungsabkommens im anvisierten Punkt schweizerischerseits nur gegen Einräumung von Konzessionen in anderen Punkten erkaufte werden könnte. Auch steht keineswegs fest, ob in der Bundesrepublik eine neue Vertragsregelung ebenfalls die parlamentarische Zustimmung fände. Es wäre daher mit dem Risiko zu rechnen, dass der ganze Vertrag, der ja von der Kommission grundsätzlich begrüsst wird, und nicht nur eine Einzelbestimmung neu zur Diskussion gestellt würde.

Diese politischen Schwierigkeiten ergeben sich aus dem vom Ständerat im April 1972 überwiesenen Postulat vom 20. März 1972, welches das unterzeichnete Abkommen nicht in Frage stellt, sondern nur dessen Revision bei nächster Gelegenheit anstrebt, nicht.

Erklärung des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen.

CONSEIL NATIONAL

Ad 11 066 Postulat de la commission du Conseil national
du 7 septembre 1972
Double imposition. Convention avec la République
fédérale d'Allemagne

Comme la convention de double imposition concernant le revenu et la fortune, signée le 11 août 1971, prévoit pour le partenaire allemand le passage à la méthode de l'imputation fiscale, l'évasion fiscale par l'acquisition de biens sis en Suisse est devenue moins attrayante. On peut en principe se réjouir de l'adoption de cette réglementation. Toutefois celle-ci ne va pas sans éveiller de vives appréhensions du fait que les citoyens suisses domiciliés en République fédérale d'Allemagne sont également touchés pour des biens immobiliers qu'ils possèdent en Suisse et les revenus qui en proviennent. Jusqu'ici, ces biens étaient soumis aux impôts suisses mais exonérés des impôts allemands.

Le maintien pour la fortune suisse des Suisses d'Allemagne de la compétence exclusive que l'on connaissait jusqu'ici de prélever l'impôt au lieu de situation des biens immobiliers permettrait d'éliminer un ressentiment inutile qui grève lourdement une longue tradition de bon voisinage. En adoptant cette solution, on ne léserait pour autant aucun des intérêts allemands essentiels qui sont en jeu et dont la Suisse a tenu largement compte dans le cadre de la nouvelle convention.

Le Conseil fédéral est dès lors invité à proposer sans tarder à la République fédérale d'Allemagne de compléter la nouvelle convention de telle sorte que les biens immobiliers que possèdent en Suisse des citoyens suisses domiciliés dans la République fédérale, ainsi que les revenus provenant de ces biens, soient exonérés des impôts allemands sur le revenu et sur la fortune comme c'était le cas sous le régime de la convention de double imposition de 1931/1959.

Exposé des motifs

Le Conseil fédéral a proposé l'approbation de la convention de double imposition conclue le 11 août 1971 avec la République fédérale d'Allemagne dans son message du 20 octobre 1971. Au sein du Conseil des Etats, auquel il appartenait tout d'abord d'examiner cette convention, des voix se sont élevées tant dans le cadre de la commission qu'au sein du plenum pour exprimer des réserves. On fit valoir qu'en raison de l'introduction par la République fédérale d'Allemagne du système de l'imputation fiscale, les citoyens suisses domiciliés en République fédérale d'Allemagne peuvent dorénavant être assujettis aussi aux impôts allemands pour les biens immobiliers qu'ils possèdent en Suisse et les revenus qui en proviennent. En avril 1972, le Conseil des Etats a finalement approuvé la convention; il a tenu toutefois à donner une forme concrète aux réserves exprimées en remettant un postulat au Conseil fédéral, le 20 mars 1972.

A son tour, la commission du Conseil national a examiné le projet de manière approfondie, dans ses séances des 16 mai, 20 juin et 7 septembre. Elle est d'avis que la nouvelle convention permettra de normaliser les relations fiscales de la Suisse avec son voisin allemand. Cependant, la commission ne peut pas admettre sans plus que l'introduction par la République fédérale d'Allemagne du système de l'imputation fiscale ait pour effet d'imposer aux Suisses domiciliés en République fédérale d'Allemagne une charge fiscale supplémentaire en raison des biens immobiliers qu'ils possèdent en Suisse. Celle-ci doit être d'autant plus ressentie comme une mesure de rigueur que les buts que la République fédérale d'Allemagne s'est assignés, à savoir la lutte contre l'évasion fiscale, ne concernent pas les citoyens suisses.

Ces circonstances ont amené la commission à suspendre ses délibérations sur le projet et à prendre la décision de présenter un postulat. Elle est d'avis, s'agissant de la nouvelle convention, que la Suisse est allée jusqu'aux limites de ce qui est concevable afin de permettre aux négociateurs allemands d'atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés notamment en vue de combattre l'évasion fiscale. Elle est donc en droit d'attendre de la République fédérale d'Allemagne qu'elle fasse preuve elle aussi de compréhension à l'égard de la requête suisse qui touche les intérêts de citoyens suisses domiciliés dans ce pays et ne remet nullement en cause les résultats qu'elle a obtenus.

Réponse du Conseil fédéral

La convention de double imposition avec la République fédérale d'Allemagne, signée le 11 août 1971, est un traité international au sens de l'art. 8 Cst; pour produire des engagements internationaux et nationaux, il doit encore être ratifié, avec échange ultérieur des instruments de ratification. C'est le Conseil fédéral qui est compétent pour ratifier un traité international conclu par la Confédération (art. 102, ch. 8, Cst). Toutefois, le Conseil fédéral doit d'abord, dans la règle, requérir l'autorisation de l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 85, ch. 5, Cst. Cette autorisation intervient sous la forme de l'approbation donnée par l'Assemblée fédérale au traité qui lui est soumis. L'Assemblée fédérale est libre d'approuver ou non un traité international qui lui est présenté; formellement, elle n'a cependant que le choix entre l'approbation et le rejet. Elle n'est en particulier pas compétente pour modifier le contenu du traité (cf. notamment Burckhardt, Kommentar, 3e éd., p. 673; Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, No 1320).

Lors de la procédure d'approbation, les Chambres fédérales peuvent également suspendre leurs délibérations et leur décision relatives à une proposition du Conseil fédéral concernant l'approbation d'un traité international, ce pour autant qu'elles l'estiment justifié; ceci peut notamment survenir dans le but d'obtenir du Conseil fédéral et de l'administration des renseignements supplémentaires, et, le cas échéant, de procéder aux examens jugés utiles. On doit également admettre que les règlements des deux Conseils n'excluent pas que le contenu d'une convention négociée ou à négocier avec l'étranger puisse faire l'objet d'un postulat. Si un tel postulat est accepté par le plénum et renvoyé au Conseil fédéral, ce dernier est tenu de l'examiner et de faire rapport au Conseil sur le résultat de cet examen.

Mais c'est surtout l'opportunité politique du postulat présenté qui est critiquable, compte tenu des perspectives d'avenir. A longue échéance, la crédibilité de la Suisse en matière de négociations et de conclusion de traités internationaux serait gravement mise en danger si l'on exigeait du Conseil fédéral qu'il revienne sur des textes conventionnels qu'il a déjà signés - même sous réserve de ratification - et qui, comme en l'espèce, ont déjà reçu l'approbation du Conseil prioritaire. Ceci est tout particulièrement valable lorsque tous les organes compétents de l'autre Etat contractant ont approuvé la convention, celle-ci étant ainsi prête à être ratifiée. En République fédérale d'Allemagne, le "Bundestag" a approuvé la convention à l'unanimité le 14 juin et le "Bundesrat" en a fait de même le 7 juillet 1972; la loi d'approbation et la convention ont été publiées dans le "Bundesgesetzblatt" du 9 septembre 1972, partie II, No 56, page 1021. Même en faisant complètement abstraction de ces considérations générales, des difficultés pourraient se présenter dans le cas d'espèce en ce sens qu'une amélioration de la convention sur le point visé ne pourrait être obtenue par la Suisse que contre des concessions sur d'autres points. De même, il n'est pas du tout acquis qu'une nouvelle réglementation conventionnelle obtiendrait en Allemagne l'approbation parlementaire. Il faudrait donc compter avec le risque que l'ensemble du traité -

