

29. Oktober 1975

Steuerliche Behandlung der Entwicklungsbanken durch den Bund

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 14. Oktober 1975
(Beilage)
 Politisches Departement. Mitbericht vom 22. Oktober 1975
(Zustimmung)
 Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 27. Oktober 1975
(Beilage)
 Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 24. Oktober 1975
(Zustimmung)

Gestützt auf den Antrag des Volkswirtschaftsdepartements und auf das Mitberichtsverfahren sowie aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

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

1. Mit Rücksicht auf die den Entwicklungsbanken seinerzeit zugestandenem Steuerprivilegien und in Anbetracht der damals namhaft gemachten, auch heute noch geltenden Motive werden die betreffenden Institute für ihre Anleihsenemissionen unter dem neuen Stempelabgabengesetz vom 27.6.1975 wie Inländer behandelt.
2. Die Vereinbarungen mit den Entwicklungsbanken werden rückwirkend auf den 1. Juli 1974 (Datum, an dem das neue Gesetz in Kraft getreten ist) in der im Antrag des Volkswirtschaftsdepartements vorgeschlagenen Weise geändert. Der französische Text erhält nachstehende Neufassung: "La prise ferme et le placement d'obligations (y compris les "notes") de la Banque par des banques suisses sont tous deux soumis à un droit de négociation entier calculé au taux fixé pour les obligations émises par une personne domiciliée en Suisse (actuellement 1 pour mille de la contre-valeur).

Cette réglementation est applicable à toutes les obligations émises à partir du 1er juillet 1974."

Den Entwicklungsbanken sind die auf Grund des rückwirkenden Privilegs zuviel bezahlten Steuern zurückzuerstatten.

3. Die zuständigen schweizerischen Botschafter oder deren Stellvertreter werden zur Unterzeichnung der mittels Briefwechsel erfolgten Vertragsänderungen ermächtigt.

Protokollauszug an:

- EVD 9 (GS 3, HA 3, Integrationsbüro 3) zum Vollzug
- EPD 6 zur Kenntnis
- JPD 3 " "
- FZD 12 (FV 9, EStV 3) zur Kenntnis
- EFK 2 zur Kenntnis
- FinDel 2 " "

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Schweizer

Bern, den

AusgeteiltA n t r a g a n d e n B u n d e s r a tGeht nicht an die PresseSteuerliche Behandlung der
Entwicklungsbanken durch den Bund1. Problemstellung/Rechtsgrundlagen

Die am 1.7.1974 in Kraft getretene Totalrevision des schweizerischen Stempelabgabengesetzes brachte u.a. eine Aenderung der Besteuerung von Anleihsenemissionen: Während früher eine besondere Emissionsabgabe vorgesehen war, wird jetzt auf der Plazierung von Publikumsanleihen die neu definierte Umsatzabgabe erhoben. Da nun unter dem alten Gesetz der Weltbank, der Interamerikanischen Entwicklungsbank und der Europäischen Investitionsbank vertraglich ein Vorzugsatz auf dem Emissionsstempel eingeräumt worden war, stellt sich die Frage, wie heute diese Entwicklungsbanken besteuert werden sollen. Aktueller Anlass dazu ist eine schriftliche Anfrage der Europäischen Investitionsbank vom Oktober 1974 im Namen ihrer selbst sowie der Weltbank. Die Weltbank hat zudem im August 1975 ein separates Gesuch um steuerliche Privilegierung auch unter dem neuen Gesetz gestellt.

Zu den einschlägigen Gesetzen und Vereinbarungen ist folgendes zu bemerken:

- 1.1. Das Bundesgesetz über die Stempelabgaben vom 4.10.1947 sah bei der Ausgabe von Obligationen (Inlands- und Auslandstiteln) eine Emissionsabgabe von 1,2 % vor. Für Obligationen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden war der Abgabesatz auf 0,6 % reduziert.

Anleihsmissionen wurden überdies mit der - grundsätzlich bei jeder Handänderung der Titel fällig werdenden - Umsatzabgabe besteuert, wenn die Anleihen, wie im Regelfall, nicht direkt beim Publikum plaziert, sondern zunächst durch ein Bankenconsortium fest übernommen wurden. Der entsprechende Abgabesatz betrug 0,3 % bei Inlandstiteln und 1 % bei Auslandstiteln.

- 1.2. 1951, 1970 und 1972 sind der Weltbank, der Interamerikanischen Entwicklungsbank und der Europäischen Investitionsbank durch vom Parlament genehmigte völkerrechtliche Verträge dieselben Steuervorteile hinsichtlich der Emissionsabgabe zugestanden worden, wie sie die schweizerischen öffentlich-rechtlichen Emittenten geniessen. Art. V, Abschn. 10, Abs. 1 des Abkommens mit der Weltbank lautet

"Für die von der Bank ausgegebenen und in der Schweiz in Verkehr gesetzten Obligationen wird die eidgenössische Stempelabgabe zum Vorzugsansatz (gegenwärtig 0,6 Prozent des Nominalwertes) berechnet, der auf die von den schweizerischen öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen (Bund, Kantone, Gemeinden) ausgegebenen Obligationen angewandt wird."

Inhaltlich entsprechende Bestimmungen enthalten auch die Vereinbarungen mit den beiden andern Entwicklungsbanken, wobei allerdings nicht auf die schweizerischen öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen, sondern auf die Weltbank bzw. die Weltbank und die Interamerikanische Entwicklungsbank verwiesen wird.

1.3. Das Bundesgesetz über die Stempelabgaben vom 27.6.1973 sieht für Anleihenstitel keine eigentliche Emissionsabgabe mehr vor. Dagegen wird neu die Plazierung einer Anleihe als Handänderung betrachtet und entsprechend mit der (neu geregelten) Umsatzabgabe belastet. Die Umsatzabgabe, deren Satz bei Inlandstiteln 0,1 % und bei Auslandstiteln 0,2 % je Umsatz beträgt, wird im Rahmen der Anleiheemission ferner auch erhoben bei der Festübernahme der Titel durch ein Bankenkonsortium (wie nach altem Gesetz). Inländische Anleihen werden somit bei der Emission mit maximal 0,2 %, ausländische mit maximal 0,4 % belastet.

2. Anspruch der Entwicklungsbanken auf Privilegierung?

Die Entwicklungsbanken (EB) haben das Begehren gestellt, unter dem neuen Stempelgesetz gleich wie Inländer behandelt und insofern gegenüber andern ausländischen Emittenten privilegiert zu werden. Dabei heben sie hervor, dass sie unter dem alten Gesetz sogar gegenüber gewöhnlichen Inländern bevorzugt gewesen seien. Ferner und vor allem aber macht die Weltbank geltend, dass ihr vertraglich die Gleichbehandlung mit den schweizerischen öffentlich-rechtlichen Emittenten zugestanden worden sei.

2.1. Die Handelsabteilung ist der Auffassung, die EB hätten einen Anspruch auf die von ihnen gewünschte steuerliche Behandlung. Dies aus folgenden Gründen:

Den EB ist vertraglich der für die schweizerischen öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen geltende "Vorzugsansatz" bei der "Stempelabgabe" eingeräumt worden. Beim Begriff "Stempelabgabe" wird nicht näher präzisiert, ob ausschliesslich die frühere Emissionsabgabe oder auch eine möglicherweise an deren Stelle tretende anders bezeichnete Abgabe im Rahmen der Emission gemeint sei. Zumindest spricht das Gesetz, das alte wie das neue, auch in einem weiteren,

die Umsatzabgabe miteinschliessenden Sinn von "Stempelabgabe". Da nun nach dem neuen Gesetz die frühere Emissionsabgabe wegfällt, jedoch im Rahmen der Emission eine zusätzliche Umsatzabgabe erhoben wird, scheint es folgerichtig, die EB nun hinsichtlich letzterer zu privilegieren, d.h. mit den Inländern (und damit auch mit den einheimischen öffentlichen Emittenten) gleichzustellen.

Zum andern muss davon ausgegangen werden, dass die steuerlichen Vereinbarungen mit den EB den Zweck hatten, diese im Rahmen der Anleihssemission nach Möglichkeit zu begünstigen. Am diesbezüglichen schweizerischen Vertragswillen, dem auch heute noch Rechnung zu tragen ist, kann nicht gezweifelt werden: Aus der Botschaft zum Abkommen mit der Weltbank ergibt sich, dass ursprünglich sogar die gänzliche Befreiung von der Stempelabgabe zur Diskussion stand. Diese wurde schliesslich nur deshalb nicht gewährt, weil sonst die Weltbank "in eine günstigere Lage versetzt (worden wäre) als der Bund, die Kantone und die Gemeinden..." (BB1. 1951 II 620).

- 2.2. Auf Grund dieser Erwägung hat die Handelsabteilung den übrigen interessierten Bundesstellen vorgeschlagen, den EB künftig die Inländerbehandlung zuzugestehen. Dabei sei, was das Vorgehen anbetrifft, eine förmliche Revision der Verträge mit den EB überflüssig, weil eben auf Grund der bestehenden Vereinbarungen (Klausel betreffend Gleichstellung mit schweizerischen Gemeinwesen) ein eigentlicher Rechtsanspruch auf entsprechende Behandlung gegeben sei. Dieser Auffassung haben die Direktion für Völkerrecht, die Justizabteilung, die Finanzverwaltung und die Nationalbank zugestimmt. Die Direktion für Völkerrecht und die Justizabteilung haben in ihren eingehenden Gutachten ferner auch den hier vorgeschlagenen Weg für die Gewährung des Privilegs als zweckmässig und juristisch gangbar befunden.

Demgegenüber bezweifelt die Eidg. Steuerverwaltung, dass die EB völker- und vertragsrechtlich eine Vorzugsbehandlung auch unter dem neuen Stempelgesetz beanspruchen können: Das den EB seinerzeit zugestandene Privileg beziehe sich, wie die Materialien zu den Vereinbarungen zeigten, ausschliesslich auf die im alten Gesetz als solche bezeichnete Emissionsabgabe (sowie auf die Verrechnungssteuer), nicht aber auf die Umsatzabgabe. Daneben befürchtet die Steuerverwaltung, dass die inländischen Gemeinwesen, Bodenkreditanstalten und Kantonalbanken eine Privilegierung der EB insofern als "ungerecht" empfinden könnten, als sie selbst bei Erlass des neuen Stempelgesetzes verlangt hatten, dass ihr früheres Privileg bei der Emissionsabgabe durch ein Privileg bei der Umsatzabgabe ersetzt werde, damit aber bei den Eidg. Räten nicht durchgedrungen seien (vgl. StenBull StR 1973, S. 234). Es sei Sache des Bundesrates zu entscheiden, ob das neue Privileg gleichwohl aus höheren wirtschaftlichen oder politischen Gründen gewährt werden solle. Gegebenenfalls wären die Vereinbarungen mit den EB formell anzupassen.

3. Politische und wirtschaftliche Aspekte der Privilegierung

Führt, wie dargestellt, die wörtliche Interpretation der Vereinbarungen mit den EB nicht zu einem eindeutigen Ergebnis in der Frage, ob die EB auch heute noch steuerlich zu privilegieren sind, drängt sich doch andererseits die Privilegierung aus den politischen (und wirtschaftlichen) Gründen auf, welche seinerzeit die Schweiz zum Abschluss der Vereinbarungen mit den EB bewogen haben und auch heute noch unverändert gegeben sind.

Die bundesrätlichen Botschaften zu den Vereinbarungen mit den drei EB (vom 9.8.1951, 20.5.1970 und 16.8.1972) begründen die steuerliche Privilegierung im wesentlichen mit folgenden Argumenten:

- Entwicklungspolitische Gründe: Hinsichtlich der Weltbank wird geltend gemacht, dass die Schweiz angesichts der "hervorragenden Bedeutung", welche der Geschäftstätigkeit dieses Instituts für die Entwicklungshilfe zukommt, "nur schwerlich einen andern Standpunkt einnehmen (kann), ohne es an der internationalen Solidarität fehlen zu lassen, die sie sich zur Pflicht gemacht hat" (BB1. 1951 II 620). In der 1972 verfassten Botschaft betreffend das Abkommen mit der Europäischen Investitionsbank ist die Rede von der "Praxis der Schweiz, internationalen Bankinstituten, die Entwicklungshilfe betreiben, fiskalische Erleichterungen zu gewähren".

- Integrationspolitisches Argument: In der Botschaft zum Abkommen mit der Europäischen Investitionsbank wird ausgeführt, die Vereinbarung sei auch "Ausdruck der europäischen Solidarität und der Politik der Schweiz, eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Europäischen Gemeinschaften auch auf Gebieten zu pflegen, die vom Freihandelsabkommen nicht erfasst werden".

- Wirtschaftliche Interessen: Die EB wickeln einen erheblichen Teil ihrer Transaktionen über den Finanzplatz Schweiz ab: Abgesehen vom Emissionsgeschäft an sich, sieht etwa die Europäische Investitionsbank in ihren Verträgen über die Finanzierung von Projekten in den assoziierten Staaten regelmässig vor, dass sämtliche Zahlungen über Schweizer Banken geleitet werden. - Dank der den EB eingeräumten Steuerprivilegien ist es ferner schweizerischen Unternehmen möglich, sich an den von den EB finanzierten Projekten zu beteiligen: Allein von Weltbank-Projekten sind bisher für rund zwei Milliarden Franken Aufträge an Schweizer Firmen erteilt worden.

Eine Aufhebung der steuerlichen Begünstigung der EB, auch wenn sie allenfalls rechtlich begründet werden könnte, würde von den EB und der Öffentlichkeit zweifellos dahin gedeutet, dass die Schweiz die Geschäftstätigkeit der EB als nicht mehr gleich förderungswürdig wie ehemals erachtet. Dies hiesse, mit andern Worten, dass die in den zum

Teil nur wenige Jahre zurückliegenden bundesrätlichen Botschaften genannten Motive für die Gewährung der steuerlichen Sonderstellung hinfällig geworden wären. Da dies eindeutig nicht zutrifft, wie u.a. der bevorstehende Beitritt der Schweiz zur Interamerikanischen Entwicklungsbank beweist, sollte die Anleiheaufnahme der EB in der Schweiz auch weiterhin im hier genannten Rahmen steuerlich begünstigt werden, zumal die Rechtslage mindestens nicht eindeutig gegen die Privilegierung spricht: Jedenfalls im völkerrechtlichen Verhältnis haben die Entwicklungsbanken, wie die Direktion für Völkerrecht und die Justizabteilung in ihren Gutachten festhalten, einen eindeutigen Anspruch auf Gleichbehandlung mit den schweizerischen öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen.

Schliesslich sei noch darauf hingewiesen, dass die Asiatische Entwicklungsbank, bei der die Schweiz Vollmitglied ist, gemäss Art. 56 der Statuten von sämtlichen Steuern und Zollabgaben befreit ist. Die steuerliche Befreiung bezieht sich gemäss bisheriger Praxis sowohl auf die Umsatzabgabe bei der Festübernahme durch ein schweizerisches Bankenkonsortium wie auch auf die nachfolgende Plazierung einer Anleihe. Eine gleiche Regelung wird sich auch im Falle eines Beitritts der Schweiz zur Interamerikanischen Entwicklungsbank ergeben. Die andern Entwicklungsbanken würden es nun kaum verstehen, wenn wir hier - ebenfalls auf Grund eines Staatsvertrages - völlige Steuerbefreiung gewähren, ihnen selbst jedoch eine bescheidenere Privilegierung verweigern würden.

4. Finanzielle Gesichtspunkte

4.1. Zunächst stellt sich die Frage, wie hoch der Ausfall an Steuereinnahmen ungefähr sein wird, wenn die EB in der vorgeschlagenen Weise steuerlich begünstigt werden:

Nimmt man an, dass die jährlichen Anleiheemissionen der drei EB auf der Höhe des Durchschnitts der letzten drei Jahre, nämlich bei 550 Mio. Franken liegen werden, so ver-

ursacht die vorgeschlagene Privilegierung einen jährlichen Steuerausfall von maximal 1,1 Mio. Franken. Dieser theoretische Maximalbetrag dürfte in Wirklichkeit aus zwei Gründen unterschritten werden: Einmal entfällt bei den von Schweizer Banken direkt für eigene Rechnung übernommenen Titeln die sonst für die Weiterplazierung geschuldete Umsatzabgabe, so dass insofern auch ein Steuerausfall nicht entsteht. Zum andern hätten die EB ohne Privileg die Möglichkeit, die für die Festübernahme einer Anleihe durch Schweizer Banken geschuldete Umsatzabgabe um die Hälfte zu reduzieren, indem sie den Uebernahmevertrag im Ausland abschliessen.

Vergleichsweise sei noch darauf hingewiesen, dass der jährliche Steuerausfall auf Grund des früheren Privilegs zu Gunsten der EB rund 2,3 Mio. Franken betragen hat, immer unter Zugrundelegung des mittleren jährlichen Emissionsvolumens von 550 Mio. Es zeigt sich also, dass uns die Privilegierung unter dem alten Gesetz erheblich mehr gekostet hat als dies unter dem neuen Gesetz der Fall sein würde.

- 4.2. Im weitern interessiert, welcher Betrag den EB für zuviel bezahlte Steuern rückerstattet werden muss, falls sie unter dem neuen Gesetz rückwirkend auf den 1. Juli 1974 privilegiert bzw. gleich wie Inländer behandelt werden:

In der Zeit vom 1.7.1974 bis 30.9.1975 sind von den drei in Rede stehenden EB Publikumsanleihen und Schweizerfranken-Notes im Betrage von insgesamt 640 Mio. Franken emittiert worden. Daraus ergibt sich ein allfälliger Rückerstattungsbetrag von gesamthaft maximal 1,28 Mio. Franken. Praktisch dürfte sich dieser Betrag aus denselben Gründen etwas reduzieren, welche schon unter Pt. 4.1. zur Korrektur des theoretischen Wertes betreffend den mutmasslichen Steuerausfall auf Grund einer Privilegierung der EB genannt wurden.

5. Weiteres Vorgehen

Sofern der Bundesrat einer weiteren steuerlichen Privilegierung der Entwicklungsbanken im Sinne der Inländerbehandlung dieser Institute bei Anleihsenemissionen zustimmt, sollen die nötigen vertraglichen Aenderungen mittels Briefwechsel vorgenommen werden. Gleichzeitig mit der Notifizierung des bundesrätlichen Entscheides an die Entwicklungsbanken soll diesen vorgeschlagen werden, dass die einschlägige Bestimmung in den jeweiligen Vereinbarungen wie folgt zu ändern bzw. neu zu fassen wäre:

"Für die Festübernahme und die Plazierung von Obligationen (einschliesslich Notes) der Bank durch schweizerische Banken ist je eine ganze Umsatzabgabe zum Satze für die von einem Inländer ausgegebenen Obligationen (gegenwärtig je 1 Promille des Entgelts) geschuldet.

Diese Regelung gilt mit Wirkung für alle ab 1. Juli 1974 ausgegebenen Obligationen."

"La prise ferme aussi bien que le placement d'obligations (y compris les "notes") de la Banque par des banques suisses sont soumis à un droit de négociation entier calculé au taux fixé pour les obligations émises par une personne domiciliée en Suisse (actuellement 1 pour mille de la contre-valeur).

Cette réglementation est applicable à toutes les obligations émises à partir du 1er juillet 1974."

Eine Ratifikation der Vertragsänderungen durch das Parlament wäre nicht erforderlich, da gemäss Bundesbeschluss vom 3.9.1955 (SR 192.12) der Bundesrat zu entsprechenden Aenderungen allein zuständig ist.

Somit haben wir die Ehre, Ihnen zu

b e a n t r a g e n :

1. Mit Rücksicht auf die den Entwicklungsbanken seinerzeit zugestanden Steuerprivilegien und in Anbetracht der damals namhaft gemachten, auch heute noch geltenden Motive werden die betreffenden

Institute für ihre Anleihsenemissionen unter dem neuen Stempelabgabengesetz vom 27.6.1975 wie Inländer behandelt.

2. Die Vereinbarungen mit den Entwicklungsbanken sind rückwirkend auf den 1. Juli 1974 (Datum, an dem das neue Gesetz in Kraft getreten ist) in der vorgeschlagenen Weise zu ändern. Den Entwicklungsbanken sind die auf Grund des rückwirkenden Privilegs zuviel bezahlten Steuern zurückzuerstatten.
3. Die zuständigen schweizerischen Botschafter oder deren Stellvertreter werden zur Unterzeichnung der mittels Briefwechsel erfolgenden Vertragsänderungen ermächtigt.

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. Brugger

Zum Mitbericht an:

- Eidg. Politisches Departement
- Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
- Eidg. Finanz- und Zolldepartement
(Steuerverwaltung, Finanzverwaltung)

Protokollauszug an:

- Eidg. Finanz- und Zolldepartement, zum Vollzug
(Steuerverwaltung, Finanzverwaltung)
- Eidg. Volkswirtschaftsdepartement, zum Vollzug
(Handelsabteilung und Integrationsbüro)
- Eidg. Politisches Departement, z.K.
- Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, z.K.

M. 1545.-Zu/lb

3003 Berne, le 27 octobre 1975

Distribué

Au

C o n s e i l f é d é r a lTraitement fiscal accordé par la
Confédération aux Banques de développementC o - r a p p o r trelatif à la proposition du Département de l'économie publique
(du 14 octobre 1975)

La traduction française du nouvel article proposé (p. 9 de la proposition) peut prêter à hésitation, dans la mesure où elle ne rend pas nettement l'idée "Für die Festübernahme und die Plazierung ... ist je eine ganze Umsatzabgabe ...".

Nous proposons, d'accord avec l'administration des contributions:

"La prise ferme et le placement d'obligations ... sont tous deux soumis à un droit ..."

Pour le reste:

D ' a c c o r d

DEPARTEMENT FEDERAL
DE JUSTICE ET POLICE

