

5. Sept. 1973

Schweizerisch - italienische Steuerfragen

- Finanz- und Zolldepartement. Antrag vom 14. August 1973 (Beilage)  
 Volkswirtschaftsdepartement. Mitbericht vom 29. August 1973  
 (Beilage)  
 Finanz- und Zolldepartement. Stellungnahme vom 29. August 1973  
 (Kenntnisnahme)  
 Politisches Departement. Mitbericht vom 29. August 1973  
 (Zustimmung)  
 Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 30. August 1973  
 (Zustimmung)

Gestützt auf den Antrag des Finanz- und Zolldepartements und aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

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

1. Vom Bericht des Finanz- und Zolldepartements über die schweizerisch - italienischen Steuerfragen wird zustimmend Kenntnis genommen, in der Meinung, dass zur gegebenen Zeit die beiden Probleme (Doppelbesteuerungsabkommen einerseits und Besteuerung der Grenzgänger andererseits) zu trennen sind.
2. Die Eidg. Steuerverwaltung wird beauftragt und ermächtigt, im Rahmen der in Ziffer V, 3 und 5, umschriebenen Instruktionen die Verhandlungen über die Besteuerung der Grenzgänger und über den Abschluss eines umfassenden Doppelbesteuerungsabkommens zu führen und dem Bundesrat zu gegebener Zeit über das Finanz- und Zolldepartement zu berichten.
3. Das Politische Departement wird beauftragt und ermächtigt, in Verbindung mit der Eidg. Steuerverwaltung mit Italien einen provisorischen Notenaustausch über die Besteuerung der italienischen Lehrer in der Schweiz vorzunehmen; dabei sind die in Ziffer V, 4, gegebenen Instruktionen zu beachten.

Protokollauszug (ohne Antragsbeilagen\*)an:

- FZD 25 (FV 9, EStV 15, OZD 1) zum Vollzug
- EPD 10 (GS 2, DV 2, Finanz- und Wirtschaftsdienst 2, Botschaft in Rom 2, Generalkonsulat Mailand 2) zum Vollzug
- JPD 4 (JA 2, FREPO 2) zur Kenntnis
- EDI 3 (BSV) zur Kenntnis
- EVD 5 (BIGA 3, HA 2) zur Kenntnis
- EPK 2 zur Kenntnis
- Fin. Del. 2 " "

\*lt. Herrn Menétrey, EStV

Für getreuen Auszug,  
 der Protokollführer:

*Schubert*

**Dodis**



Ausgeteilt

3003 Bern, den 14. August 1973

Nicht an die PresseAn den BundesratSchweizerisch - italienische Steuerfragen

## I.

Italien ist ausser dem Fürstentum Liechtenstein das einzige Nachbarland, mit dem die Schweiz kein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung abgeschlossen hat. Schweizerisch-italienische Verhandlungen über ein Doppelbesteuerungsabkommen sind erstmals in den Jahren 1928/29 begonnen und nach dem zweiten Weltkrieg, nach Einführung der italienischen ausserordentlichen Vermögensabgabe von 1947, in den Jahren 1950, 1957 und 1961/62 weitergeführt worden, bisher stets ohne Erfolg. Die Gründe hierfür lagen einerseits in den wesentlichen Unterschieden des schweizerischen und italienischen Steuerrechts, da letzteres vorwiegend auf dem Territorialitäts- und Quellenprinzip aufgebaut ist, und andererseits in der mit Zahlungsbilanzargumenten begründeten fehlenden Konzessionsbereitschaft Italiens.

Ueber das bereits am 31. Juli 1935 durch Notenaustausch getroffene Abkommen zwischen der Schweiz und Italien betreffend Steuerbefreiung der schweizerischen Schulen in Italien und der italienischen Schulen in der Schweiz (BS 12, 421) hinaus konnten in der Nachkriegszeit einzig zwei zwischen den beiden Staaten anstehende Steuerfragen geregelt werden: Im Jahre 1956 kam eine Einigung zustande über die Behandlung der schweizerischen Staatsangehörigen und der in der Schweiz errichteten Gesellschaften mit italienischen Vermögenswerten im Rahmen der ausserordentlichen italienischen Vermögensabgabe vom Jahre 1947; dies aber erst nachdem die Schweiz im Jahre 1955 die Zustimmung zur Revision des schweizerisch-italienischen Sozialversicherungsabkommens mit dieser Frage gekoppelt hatte und nachdem in der Angelegenheit ein Vergleichs- und Schiedsverfahren zwischen den beiden Staaten in Gang gesetzt worden war, in dessen Verlauf ein Reglement über die Behandlung

dieser Steuerfragen zustande kam (AS 1957, 44). Am 31. Juli 1958 schliesslich kam ein schweizerisch-italienischer Notenaustausch über die Besteuerung der Unternehmen der Schiff- und Luftfahrt zustande (AS 1961, 403).

Im April 1967 hat Italien die Quellenbesteuerung der von italienischen Gesellschaften ausgeschütteten Dividenden neu geordnet und im Ausland wohnhaften Aktionären unter bestimmten Voraussetzungen eine teilweise Rückerstattungsmöglichkeit der italienischen Quellensteuer (imposta cedolare) von 30 % zugestanden. Da von dieser autonomen italienischen Quellensteuer-rückerstattungsmöglichkeit insbesondere schweizerische Holdinggesellschaften ausgeschlossen sind, versuchte man schweizerischerseits, für diesen Aktionärskreis eine Sonderregelung zu erhalten. Das italienische Finanzministerium lehnte dies ab, erklärte sich aber bereit, die seit 1962 unterbrochenen Gespräche über ein umfassendes Doppelbesteuerungsabkommen wieder aufzunehmen und dabei auch für die "Cedolare" eine Lösung zu suchen. Erste offiziöse Gespräche zwischen schweizerischen und italienischen Steuerexperten von Ende Mai 1968 in Bern zeigten eine gewisse Verbesserung gegenüber der bisherigen ablehnenden italienischen Einstellung in der Frage eines Doppelbesteuerungsabkommens. Der Bundesrat beauftragte deshalb am 9. Dezember 1968 die Eidg. Steuerverwaltung, die Ende Mai 1968 begonnenen offiziösen Gespräche mit dem Ziel weiterzuführen, einen Abkommensentwurf ohne Amtshilfeklausel aufzustellen und über das Finanz- und Zolldepartement dem Bundesrat zu gegebener Zeit Bericht zu erstatten. Gleichzeitig wurde beschlossen, allfällige schweizerische Konzessionen auf andern Gebieten (z.B. Krankenversicherung, Käufe von Militärmaterial und dergleichen) an die Bedingung zu knüpfen, dass Italien einem für die Schweiz annehmbaren Doppelbesteuerungsabkommen seine Zustimmung gibt (Unterzeichnung und parlamentarische Genehmigung, Austausch der Ratifikationsurkunden). Im September 1969 hat eine weitere offiziöse Gesprächsrunde zwischen Steuerexperten in Rom stattgefunden; die Fortsetzung der Gespräche wurde für den April 1970 in Bern in Aussicht genommen. Die italienische Seite verzichtete aber im März 1970 auf Weisung des Aussenministeriums und des Finanzministeriums kurzfristig auf die Einhaltung des Verhandlungstermins. Der Grund für diese italienische Haltung lag einerseits in der bevorstehenden Gesamtreform des italienischen Steuersystems als Ausfluss des EWG-Abkommens (sog. riforma tributaria), andererseits aber in italienisch-schweizerischen Differenzen in der Fremdarbeiterfrage (Schwarzenbach-Initiative usw.). Die schweizerisch-italienischen Doppelbesteuerungsgespräche sind seither nicht wieder aufgenommen worden; dagegen existieren ein schweizerischer Abkommensentwurf vom Dezember 1969 und ein italienischer vom Januar 1970, die als Ausgangsbasis bei allfälliger Wiederaufnahme der Gespräche dienen könnten.

## II.

Gemäss Protokoll vom 22. Juni 1972 hat die durch das italienisch-schweizerische Auswanderungsabkommen von 1964 eingesetzte Gemischte Kommission unter anderem mehrere von italienischer Seite aufgeworfene, die italienischen Arbeiter in der Schweiz betreffende Steuerfragen einer besonderen italienisch-

schweizerischen Steuerexpertenkommission zur Prüfung übertragen. Diese Steuerexpertenkommission, der italienischerseits Herr Migneco, Minister bei der italienischen Botschaft in Bern, und schweizerischerseits der Direktor der Eidg. Steuerverwaltung vorstehen, hat erstmals Ende Januar 1973 in Bern getagt. Nach dem gemeinsamen Protokoll vom 24. Januar 1973 (vgl. Beilage 1) lässt sich die schweizerische Einstellung zu den in der Kommission besprochenen Steuerfragen wie folgt zusammenfassen:

- a) Die in der Schweiz gehandhabten Systeme der Besteuerung ausländischer Arbeitskräfte an der Quelle entsprechen dem Grundsatz der Gleichbehandlung. Die schweizerische Seite wird der italienischen einen mit den zuständigen kantonalen Steuerverwaltungen bereinigten erläuternden Bericht über die in der Schweiz angewendeten Systeme des Quellensteuerrückbehaltes zustellen. (Dieser vom 25. Juni datierte Bericht ist Minister Migneco am 26. Juni 1973 zugestellt worden; Beilage 2.) Ferner ist man schweizerischerseits bereit, im Benehmen mit den interessierten Kantonen konkrete von italienischer Seite künftig unterbreitete Härtefälle zu prüfen.
- b) Bei den Saisonarbeitern kann die Schweiz vom System der Gegenwartsbesteuerung nicht abgehen. Insbesondere kann die von italienischer Seite verlangte Umwandlung der Quellenbesteuerung in eine Art Sicherungs- oder Garantiesteuer mit nachträglicher ordentlicher Veranlagung auf Grund einer Steuererklärung nicht allgemein eingeführt werden, weil damit die Vorteile der Quellenbesteuerung hinfällig würden. Die geltenden schweizerischen Quellensteuersysteme für Saisonarbeiter entsprechen der Ziffer IV der gemeinsamen Erklärungen zum Auswanderungsabkommen vom Jahre 1964. Schweizerischerseits ist man indessen auch hier bereit, künftighin nachgewiesene Härtefälle den Kantonen zur wohlwollenden Prüfung zu unterbreiten.
- c) Bezüglich der Besteuerung der Grenzgänger hat die schweizerische Delegation die italienische Forderung auf ausschliessliche Besteuerung im Wohnsitzstaat abgelehnt und erklärt, eine Abweichung von der nationaler und internationaler Praxis entsprechenden Besteuerung der Einkünfte aus unselbständiger Arbeit am Arbeitsort könnte nur im Rahmen eines umfassenden Doppelbesteuerungsabkommens vereinbart werden.
- d) Hinsichtlich der Besteuerung der italienischen Lehrer in der Schweiz, die seit 1972 vom italienischen Aussenministerium besoldet werden und deren Löhne daher sowohl einer Besteuerung an der Quelle in Italien als auch der Besteuerung am schweizerischen Arbeitsort unterliegen, hat man sich schweizerischerseits bereit erklärt, mit den Aufenthaltskantonen eine Lösung zu suchen, die die Doppelbesteuerung dieser Lehrkräfte mildert oder beseitigt, bis auch diese Frage durch ein Doppelbesteuerungsabkommen definitiv und befriedigend geregelt wird. Nach einem Doppelbesteuerungsabkommen würden öffentlich-rechtliche Besoldungen nur im Schuldnerstaat besteuert.

Die kantonalen Finanzdirektoren sind durch Kreisschreiben des Finanz- und Zolldepartements vom 9. April 1973 über das Ergebnis der schweizerisch-italienischen Steuerexpertengespräche, an denen auch die Steuerverwalter der Kantone Bern, Tessin, Waadt, Wallis und Zürich teilnahmen, unterrichtet und zur Stellungnahme eingeladen worden. Die von der schweizerischen Delegation in der Steuerexpertenkommission eingenommene Haltung ist dabei allgemein geteilt worden.

Im Protokoll der Gemischten Kommission vom 22. Juni 1972 war auch eine "gemischte schweizerisch-italienische Kommission für die Förderung von schweizerischen Investitionen in italienischen Gegenden mit Arbeitskräfteüberschuss" vorgesehen worden, die im Dezember 1972 zusammengetreten ist. Die schweizerische Delegation wurde von Minister Moser, Vizedirektor der Handelsabteilung, die italienische von Minister Falchi geleitet. Auf italienischer Seite sieht man den Hauptzweck der Kommissionsarbeiten darin, die praktische Methode zu suchen, um die Produktionsmittel dorthin zu bringen, wo Arbeitskräfteüberschuss vorhanden ist, anstatt italienische Arbeitskräfte nach den schweizerischen Produktionszentren zu verbringen. Zur Erreichung dieses Ziels soll ein Mechanismus geschaffen werden, welcher der Koordination und der Information bezüglich der potentiellen Möglichkeiten von neuen Investitionen in Süditalien dient. Schweizerischerseits wurde das Schwergewicht der Unterstützung dieser italienischen Bestrebungen auf die Bereitschaft Italiens gesetzt, die seit einigen Jahren unterbrochenen Doppelbesteuerungsverhandlungen wieder aufzunehmen, da die Verlegung von schweizerischen Produktionszentren ins Ausland im übrigen auch der schweizerischen konjunkturpolitischen Zielsetzung entspricht. Im Protokoll dieser gemischten Investitionskommission wurde die Bereitschaft der italienischen Seite festgehalten, sich für die Wiederaufnahme der Doppelbesteuerungsverhandlungen einzusetzen.

### III.

Wie in den Steuerexpertengesprächen von Ende Januar 1973 vereinbart (Beilage 1, Ziff. IV), hat die italienische Botschaft Ende Februar der Eidg. Steuerverwaltung ein Verzeichnis der 170 italienischen Lehrkräfte mit Wohnsitz in der Schweiz, die einer Doppelbesteuerung unterliegen, unterbreitet. Die Steuerverwaltung hat am 21. März 1973 allen interessierten Kantonen Auszüge aus dieser Liste zugestellt mit der Bitte, abzuklären, ob und in welcher Weise die genannten italienischen Lehrkräfte in der Schweiz und in Italien besteuert werden. Ferner wurde ausgeführt:

" Die Lehrkräfte sind als Angestellte des italienischen Staates der italienischen Einkommenssteuer unterworfen. Die Besteuerung in der Schweiz bewirkt eine Doppelbesteuerung, die umso schwerer wiegt, als diese Personen relativ niedrige Saläre erhalten. Eine solche Doppelbesteuerung erschwert die Rekrutierung; andererseits liegt es auch im Interesse der Schweiz, dass diese Lehrkräfte zur Verfügung stehen. In den gemeinsamen Erklärungen zum Ein-

wanderungsabkommen mit Italien vom 10. August 1964 wird festgehalten, dass einerseits alles daran gesetzt werden sollte, damit die Kinder italienischer Auswanderer unsere schweizerischen Schulen besuchen können, und dass andererseits die Bemühungen unterstützt werden sollen, diesen Kindern den Kontakt mit ihrer Muttersprache sowie der Kultur und Geschichte ihres Landes aufrecht zu erhalten. Diesem Ziele dient der Einsatz der vom italienischen Staat angestellten italienischen Lehrkräfte in der Schweiz.

Nach internationaler Vertragspraxis wird das primäre Besteuerungsrecht für Einkünfte aus öffentlichen Funktionen dem Schuldnerstaat eingeräumt (vgl. Art. 19 des OECD-Musterabkommens). Eine solche Lösung würde auch in einem schweizerisch-italienischen DBA zu vereinbaren sein. Ein derartiges Abkommen besteht noch nicht. Die Schweiz würde jedoch nicht viel vergeben, wenn sie schon jetzt einer Vorwegnahme dieser Besteuerungsregel zustimmen würde. Sie würde damit ihren guten Willen zur Lösung eines im Gesamten gesehen nicht materiell aber politisch und psychologisch stark ins Gewicht fallenden Problems bekunden. Wir sehen daher vor, den italienischen Behörden folgendes vorzuschlagen:

- Verzicht auf Besteuerung der Lehrkräfte für ihr vom italienischen Staat ausgerichtetes Salär, sofern sie nicht Schweizer sind und in Italien besteuert werden. Bei Schweizerbürgern sollte Italien auf Besteuerung verzichten. Die Anwendung der Gesamtprogression bleibt natürlich vorbehalten.
- Diese Befreiung von den Einkommenssteuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden würde vorerst nur für die Steuerjahre 1973 und 1974 gelten. Die Schweiz würde sich vorbehalten, nach Ablauf dieser Periode die Angelegenheit neu zu überprüfen, namentlich auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme Italiens zum Abschluss eines umfassenden Doppelbesteuerungsabkommens.

Ausserdem wird sich die Schweiz bemühen, von den italienischen Behörden die Zusicherung zu erlangen, dass die schweizerischen Lehrkräfte in den Schweizerschulen in Italien von den italienischen Einkommensteuern auf ihren Gehältern befreit werden, auch wenn sie von den besondern Institutionen gezahlt werden.

Wir weisen noch darauf hin, dass die obenerwähnte Regelung nicht nur für die zur Zeit in Ihrem Kanton niedergelassenen Lehrer (gemäss beiliegender Liste) gilt, sondern auch für neue Lehrer, die das Kontingent ergänzen oder Kollegen ersetzen werden."

Die meisten Kantone haben sich mit der vorgeschlagenen Befreiung auf Grund eines schweizerisch-italienischen Notenwechsels im Sinne einer Vorwegnahme der Regelung im künftigen Doppelbesteuerungsabkommen einverstanden erklärt. Der Kanton Genf erklärte, dass er nach seinem kantonalen Recht schon heute die Steueranrechnung gewähre. Die Kantone Aargau und St. Gallen haben sich zunächst gegen die vorgeschlagene Lösung gewendet; später haben sie aber zugestimmt. St. Gallen hat aber geltend gemacht, dass zahlreiche Lehrer bereits rechtskräftig zu den kantonalen Steuern veranlagt worden sind. Der

Kanton Graubünden hielt an der Auffassung fest, dass die Steuerbefreiung (namentlich von den autonomen Gemeinden) nicht gewährt werden könne, bevor das neue Abkommen abgeschlossen ist und darin die Befreiung öffentlich-rechtlicher Saläre rückwirkend anwendbar erklärt wird.

Trotz der genannten Bedenken ist der italienischen Seite der Austausch von Noten über die Befreiung der italienischen Lehrkräfte von den schweizerischen Steuern auf den vom italienischen Staat gezahlten Salären für die Jahre 1973 und 1974 vorzuschlagen, und zwar als Vorwegnahme einer für das Doppelbesteuerungsabkommen vorzusehenden Lösung. Es wird indessen zu prüfen sein, ob allenfalls der Bund für die in den beiden Kantonen besteuerten italienischen Lehrer die für die zwei Jahre gezahlten Steuern übernehmen könnte.

#### IV.

Ende März 1973 übergab der Vertreter des italienischen Aussenministeriums, Generaldirektor Tornetta, dem Direktor des BIGA und Leiter der schweizerischen Delegation in der Gemischten Kommission, Botschafter Grübel, in Form eines Aide-Mémoire eine Würdigung der Arbeiten der verschiedenen durch das Protokoll vom Juni 1972 eingesetzten Spezialkommissionen aus italienischer Sicht. Darin wird u.a. ausgeführt:

- a) Es sei unerlässlich, die Steuerexpertenkommission möglichst bald wieder zusammenzurufen, da insbesondere die Frage der Besteuerung der Grenzgänger nicht genügend geklärt worden sei. Italienischerseits könne das Problem nicht mit der Frage der Doppelbesteuerung verbunden werden; vielmehr müsse eine gesonderte und angemessene Lösung gesucht werden. Die italienischen Behörden gingen grundsätzlich auf Befreiung der italienischen Grenzgänger von den schweizerischen Steuern aus. Allenfalls könne auch die Frage von Rückerstattungen zugunsten der italienischen Wohngemeinden der Grenzgänger diskutiert werden, um die Infrastrukturprobleme dieser Gemeinden zu berücksichtigen.
- b) Italienischerseits erwarte man die praktische Anwendung der "getroffenen Verständigung" über die italienischen Lehrer in der Schweiz.
- c) Ferner sei die Besteuerung der italienischen Saisonarbeiter in der Schweiz erneut zu prüfen, da die von der Schweiz eingeführte Herabsetzung der Besteuerungsgrundlage (Beilage 1, Ziff. II) nicht genüge.

Gestützt auf dieses Aide-Mémoire seines Aussenministeriums ersuchte der italienische Botschafter in der Schweiz anfangs April 1973 den Leiter der schweizerischen Delegation in der Steuerexpertenkommission direkt und über den Vorsteher des Eidg. Finanz- und Zolldepartements, in eine neue Zusammenkunft der Steuerexpertenkommission einzuwilligen. Er wies dabei auf die

grundsätzliche Bereitschaft Italiens hin, die Doppelbesteuerungsgespräche wieder aufzunehmen, machte aber geltend, dass über die Steuerfragen der Grenzgänger sofort und unabhängig von den Doppelbesteuerungsgesprächen verhandelt werden sollte.

Im Einvernehmen mit dem Vorsteher des Eidg. Finanz- und Zolldepartements vereinbarte der Direktor der Eidg. Steuerverwaltung mit dem italienischen Botschafter eine zweite Sitzung der Steuerexpertenkommission auf den 28./29. Mai 1973 in Lugano. Ziel der Gespräche sollte es aus schweizerischer Sicht sein, die italienischen Vorstellungen bezüglich der Besteuerung der Grenzgänger näher erläutert zu erhalten, insbesondere ob Italien diese Frage in einem Doppelbesteuerungsabkommen oder in anderer Weise lösen wolle; ferner sollte der Zeitpunkt für die Wiederaufnahme der Doppelbesteuerungsverhandlungen festgesetzt werden.

Anlässlich dieser zweiten Zusammenkunft der schweizerisch-italienischen Steuerexpertenkommission von Ende Mai 1973 in Lugano, zu welcher die Steuerverwalter der Kantone Tessin und Wallis beigezogen wurden, nahm die schweizerische Delegation vorerst gegen die einseitige Auslegung des Protokolls der ersten Zusammenkunft vom 24. Januar 1973 durch das italienische Ausussenministerium Stellung. Sie stellte einmal klar, dass die von den Herren Falchi/Grübel geleitete Gemischte Kommission nicht zuständig sei, die im Protokoll vom 24. Januar 1973 gemachten Feststellungen zu ändern; vielmehr bedürfe es dazu allenfalls neuer Verhandlungen und entsprechender beide Seiten bindender Vertragsinstrumente. Bezüglich der Quellensteuern werde die schweizerische Seite, wie versprochen, einen erläuternden Bericht erstatten; eine Aenderung der Besteuerungsgrundlagen und der Besteuerungssysteme lehne die schweizerische Seite ab. Für die Befreiung der italienischen Lehrer von schweizerischen Steuern werde man schweizerischerseits Italien entsprechende Vorschläge für einen Notenwechsel machen, nachdem die interessierten Kantone und der Bundesrat dazu Stellung genommen hätten. Ueber das Grenzgängerproblem und die Frage eines Doppelbesteuerungsabkommens könne man zwar getrennt verhandeln; die endgültige politische Lösung müsse sich aber aus schweizerischer Sicht gleichzeitig auf beide Probleme erstrecken. Diese Junktin-Theorie hat die schweizerische Delegation durchgehalten, trotz der stets wiederholten italienischen Forderung, "angesichts der sozialen Bedeutung der Grenzgängerfrage für Italien" doch in eine separate Lösung der Besteuerung der Grenzgänger einzuwilligen und sich mit der italienischen Bereitschaft zufriedenzugeben, die seit 1969 unterbrochenen Doppelbesteuerungsgespräche im Herbst 1973 wieder aufzunehmen. In der anstelle eines gemeinsamen Protokolls der Besprechungen vom 28./29. Mai ausgearbeiteten gemeinsamen Pressemitteilung kommt dies wie folgt zum Ausdruck:

"In Fortsetzung ihrer im Januar 1973 in Bern begonnenen Gespräche tagte eine schweizerisch-italienische Kommission von Steuerexperten erneut am 28. und 29. Mai 1973 in Lugano. Gegenstand dieser Besprechungen waren insbesondere die mit den Grenzgängern zusammenhängenden Steuerfragen sowie das Fehlen eines allgemeinen Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Italien. Wegen des engen Zusammenhanges zwischen den zwei Fragen werden sich die beiden Parteien bemühen, beide Bereiche im Hinblick auf ihre



soziale und wirtschaftliche Bedeutung möglichst bald einer Lösung zuzuführen.

Die wachsende Zahl der Grenzgänger wirft in den italienischen Wohngemeinden Infrastrukturprobleme auf, die sich mehr und mehr zuspitzen. Es wurde vorgesehen, zu einer Lösung dieser Schwierigkeiten dadurch beizutragen, dass nach Erhebung der nötigen statistischen Unterlagen die Möglichkeit von angemessenen Ausgleichzahlungen geprüft wird.

Andererseits sollen die 1968/1969 eingeleiteten Besprechungen über den Abschluss eines Doppelbesteuerungsabkommens im Herbst 1973 mit dem Ziele weitergeführt werden, die in den staatsvertraglichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Italien bestehende Lücke zu schliessen."

## V.

Im Protokoll der Gemischten Kommission vom 22. Juni 1972 (Ziff. 11) hatte die Schweiz, wie in Ziffer II hievor erwähnt, die Verpflichtung übernommen, verschiedene von Italien aufgeworfene, die italienischen Arbeiter und Lehrer in der Schweiz betreffende steuerliche Fragen in einer besonderen italienisch-schweizerischen Steuerexpertenkommission zu prüfen und nach Möglichkeit einer Lösung zuzuführen. Diese schweizerische Verpflichtung ist durch die Zusammenkünfte der Steuerexpertenkommission vom 22. - 24. Januar 1973 in Bern und vom 28./29. Mai 1973 in Lugano erfüllt worden. Es ist nun Sache des Bundesrates, die Ergebnisse dieser Zusammenkünfte zu werten, den offiziellen Standpunkt der Schweiz zu den italienischen Forderungen, allenfalls in Abweichung von der in der Expertenkommission von der schweizerischen Delegation eingenommenen Haltung, zu umschreiben und das Vorgehen und die Instruktionen für die weiteren Verhandlungen auf den einzelnen Sachgebieten festzulegen.

### 1. Schweizerische Quellenbesteuerung ausländischer Arbeitskräfte

(vgl. Ziff. II, a, hievor; Beilage 1, Ziff. I)

Es ist ausgeschlossen, dass der Bund den Kantonen eine Aenderung der Quellensteuersysteme vorschreibt. Dagegen können konkrete Härtefälle mit den Kantonen besprochen werden. Einzelne Fälle sind von italienischer Seite aber noch nicht unterbreitet worden. Im übrigen wird Kenntnis genommen, dass der schweizerischerseits versprochene, mit den zuständigen kantonalen Steuerverwaltungen vorgängig bereinigte erläuternde Bericht über die in der Schweiz angewendeten Systeme des Quellensteuerrechts vom 25. Juni 1973 am 26. Juni 1973 dem Leiter der italienischen Delegation in der Steuerexpertenkommission zugestellt worden ist (Beilage 2).

## 2. Besteuerung der italienischen Saisonarbeiter

(vgl. Ziff. II, b, hievor; Beilage 1, Ziff. II)

Die schweizerische Delegation hat das italienische Begehren, wonach den Saisonarbeitern im Hinblick auf das für sie geltende besondere Statut (Verbot des Familiennachzugs usw.) wesentliche Steuerreduktionen gewährt werden sollten, abgelehnt. Die heutige Art der Besteuerung trägt Ziff. IV Absatz 2 der gemeinsamen Erklärungen zum Auswanderungsabkommen von 1964 Rechnung. Die schweizerische Delegation hat indessen zugesichert, dass sie nachgewiesene Härtefälle wohlwollend prüfen werde. An dieser Auffassung ist festzuhalten.

## 3. Besteuerung der Grenzgänger

(vgl. Ziff. II, c, und IV, hievor; Beilage 1, Ziff. III)

In der ersten Gesprächsrunde vom Januar 1973 hat die italienische Seite geltend gemacht, dass die Grenzgänger von den öffentlichen Leistungen am Arbeitsort nicht profitieren, und daher in erster Linie die vollständige Befreiung der Grenzgänger von den Steuern im Arbeitsstaat verlangt. Sie hat sich aber auch erkundigt, bis zu welchem Masse schweizerischerseits auf die Steuereinnahmen von den Grenzgängern verzichtet werden könnte. Schweizerischerseits hat man eindeutig erklärt, dass über Abweichungen vom Grundsatz der Besteuerung der Erwerbseinkünfte der Grenzgänger am Arbeitsort nur in Verhandlungen über ein umfassendes schweizerisch-italienisches Doppelbesteuerungsabkommen diskutiert werden könne. Dieses Junktim Grenzgänger/Doppelbesteuerungsabkommen drängt sich auf, denn bei der Besteuerung der Grenzgänger bietet sich eine der wenigen schweizerischen Möglichkeiten, durch Konzessionen Italien zum Abschluss eines umfassenden Doppelbesteuerungsabkommens zu bewegen.

Wie bereits erwähnt (Ziff. IV hievor), lehnt Italien dieses Junktim aber ab, weshalb es auch verlangte, dass die Steuerexperten nochmals zusammentreten. In der zweiten Gesprächsrunde von Ende Mai 1973 berief sich der italienische Delegationschef auf Gespräche mit Vertretern der italienischen Wohngemeinden und Regionen, in denen die rund 30'000 im Kanton Tessin arbeitenden Grenzgänger wohnen. Diese Gemeinden und Regionen hätten gewaltige Infrastrukturprobleme, es müsse ihnen daher sofort und unabhängig vom Zustandekommen eines Doppelbesteuerungsabkommens geholfen werden, z.B. durch eine ganze oder teilweise Abtretung der am schweizerischen Arbeitsort von Grenzgängern erhobenen Einkommensteuern an die italienischen Wohngemeinden nach dem Vorbild der französisch-germanischen Vereinbarung vom 29. Januar 1973. Wie sich im Verlaufe der Gespräche ergab, sollten diese Ausgleichszahlungen aber nur eine Uebergangslösung sein; für ein Doppelbesteuerungsabkommen stellte der Vertreter des italienischen Finanzministeriums die Forderung der ausschliesslichen Besteuerung der Grenzgänger im Wohnsitzstaat auf, wobei allerdings die Möglichkeit offengelassen werden könne, dass die Schweiz die italienischen Grenzgänger weiterhin, gewissermassen als Steuereintreiber für Italien, an der Quelle besteuere, aber den gesamten Ertrag an Italien abliefern.

Die grösste Zahl (annähernd 30'000) von italienischen Grenzgängern arbeitet im Kanton Tessin und wohnt in den benachbarten italienischen Grenzgebieten. Im Kanton Wallis arbeiten ca. 1'700 italienische Grenzgänger aus dem Raume Domodossola. Der Kanton Graubünden zählt ca. 100 italienische Grenzgänger. Unterstellt man ein durchschnittliches quellensteuerbelastetes steuerbares Einkommen der Grenzgänger von Fr. 12'000, so betragen anhand der durchschnittlichen Einkommenssteuerbelastungen die Erträge von Kanton und Gemeinden:

Kt.	Zahl der Grenzgänger	steuerbares Durchschnittseinkommen	steuerbares Gesamteinkommen	Durchschnittsbelastung	Gesamtsteuerbetrag *) Kanton und Gemeinden
GR	100	12'000	1'200'000	ca. 4 %	ca. 49'000
VS	1'700	8-20'000	25'000'000	ca. 6 %	ca. 1'600'000
TI	30'000	12'000	360'000'000	ca. 4 %	ca. 15'000'000

\*) zu diesen Steuerbeträgen ist noch die Belastung durch die Wehrsteuer zu rechnen.

Es erhellt, dass eine staatsvertragliche Lösung (im Rahmen eines umfassenden Doppelbesteuerungsabkommens oder eines Abkommens zwischen den drei Grenzkantonen und Italien), die für die Grenzgänger die ausschliessliche Besteuerung im Wohnsitzstaat unter Befreiung von den Steuern am Arbeitsort vorsehen würden, ganz besonders für den Kanton Tessin zu erheblichen Steuerausfällen führen müsste. Es dürfte sich deshalb aus finanziellen, aber auch aus sachlichen Gründen für die Schweiz als richtig erweisen, gegenüber Italien weder im Doppelbesteuerungsabkommen noch ausserhalb desselben den Grundsatz der Besteuerung des unselbständigen Erwerbs am Arbeitsort aufzugeben, und dies auch nicht für Grenzgänger. Dagegen wäre für die Grenzgänger eine der französisch-genferischen Lösung angenäherte Lösung zu suchen, die, unter Wahrung des Grundsatzes der Besteuerung der Grenzgängereinkünfte am Arbeitsort, den Grenzgemeinden eine angemessene Beteiligung am Steueraufkommen der Grenzgänger im Arbeitsstaat gewährleistet. Im französisch-genferischen Abkommen vom 29. Januar 1973 ist diese Ausgleichszahlung auf 3,5 % der gesamten den Grenzgängern ausbezahlten Bruttosaläre angesetzt worden, was ungefähr der Rückvergütung der Hälfte der von französischen Grenzgängern entrichteten genferischen Staats- und Gemeindesteuern (unter Ausschluss der Wehrsteuer) entspricht. Die in Genf an Grenzgänger bezahlten Bruttolöhne dürften wesentlich höher sein, als die den italienischen Grenzgängern in den drei Grenzgebieten bezahlten Lohnsummen. Deshalb könnte die Ausgleichszahlung an die italienischen Wohngemeinden im Grenzgebiet nicht in Form eines Prozentsatzes der Bruttolohnsumme festgesetzt werden; sie müsste vielmehr in Relation zum Aufkommen an Kantons- und Gemeindesteuern (unter Ausschluss der Wehrsteuer) bestimmt werden; sie sollte

ein Drittel bis höchstens die Hälfte der entrichteten Kantons- und Gemeindesteuern nicht übersteigen. Die schweizerischen Vorschläge wären anhand der von den drei Kantonen gelieferten statistischen Unterlagen und Berechnungen auszuarbeiten. Ferner müsste, wie dies im französisch-italienischen Vertrag von seitens Frankreichs geschehen ist, Italien die entsprechenden Voraussetzungen schaffen und Gewähr dafür leisten, dass die kantonalen Ausgleichszahlungen effektiv für die Finanzierung der Infrastruktur der Wohngemeinden der Grenzgänger verwendet werden und nicht einfach in die allgemeine italienische Staatskasse fliessen.

Einem italienischen Begehren um Aufnahme von Verhandlungen über die Besteuerung der Grenzgänger kann deshalb schweizerischerseits unter folgenden Bedingungen entsprochen werden:

- a) Ein allfälliges Abkommen ist an die Bedingung zu knüpfen, dass es nur zusammen mit einem Doppelbesteuerungsabkommen in Kraft tritt, das für Erwerbseinkünfte (auch von Grenzgängern) die Besteuerung am Arbeitsort vorsieht.
- b) Die ausschliessliche oder teilweise Besteuerung am Wohnsitz der Grenzgänger ist abzulehnen, dagegen ist eine Ausgleichszahlung der schweizerischen Arbeitskantone aus dem Ertrag der Staats- und Gemeindesteuern der Grenzgänger (ohne Ertrag der direkten Bundessteuer) an die italienischen Wohngemeinden der Grenzzone vorzusehen, sofern Italien Gewähr dafür bietet, dass diese Ausgleichsleistung ausschliesslich für die Finanzierung der Infrastrukturausgaben der italienischen Wohnsitzgemeinden der besteuerten Grenzgänger Verwendung findet.
- c) Die Höhe der möglichen Ausgleichsleistungen ist anhand von statistischen Unterlagen, die die drei Grenzkantone beschaffen werden, zu bestimmen. Die Gesamtheit der Ausgleichszahlungen soll die Hälfte der gesamten, von den in jedem der drei Kantone arbeitenden Grenzgängern während eines Kalenderjahres entrichteten Staats- und Gemeindesteuern nicht übersteigen.
- d) Da zwischen den Problemen der Besteuerung der Grenzgänger und dem Abschluss eines Doppelbesteuerungsabkommens ein enger Zusammenhang besteht, wird die Leitung der Verhandlungen dem Direktor der Eidg. Steuerverwaltung übertragen. In der schweizerischen Delegation sollen ausser der Eidg. Steuerverwaltung das Eidg. Politische Departement und die Kantone Tessin, Wallis und Graubünden vertreten sein.
- e) Der Bundesrat wird ein aus diesen Verhandlungen hervorgehendes Abkommen nur unterzeichnen lassen, wenn auch ein allgemeines Abkommen über die Vermeidung der Doppelbesteuerung zwischen der Schweiz und Italien unterzeichnet wird und der Zusammenhang der beiden Probleme Grenzgänger - allgemeines Doppelbesteuerungsabkommen zweifelsfrei geklärt ist.

#### 4. Besteuerung der italienischen Lehrer in der Schweiz

(vgl. Ziff. II, d, III, hievor; vgl. Beilage 1, Ziff. IV)

Wie in Ziffer III a.E., hievor, dargetan, kann schweizerischerseits, als Vorleistung bis zum Zustandekommen eines umfassenden Doppelbesteuerungsabkommens, aber vorläufig nur für die Jahre 1973 und 1974, den italienischen Behörden der Austausch eines Notenwechsels vorgeschlagen werden, der die Steuerbefreiung der italienischen Lehrer in der Schweiz bewirkt. Im Notenwechsel, der vom Eidg. Politischen Departement in Verbindung mit der Eidg. Steuerverwaltung vorzubereiten ist, ist klarzustellen, dass die Schweiz auch die Befreiung der Saläre der an den Schweizer Schulen in Italien tätigen Lehrer schweizerischer Nationalität von italienischen Einkommenssteuern erwartet.

#### 5. Wiederaufnahme der Doppelbesteuerungsverhandlungen

In grundsätzlicher Bestätigung des Beschlusses vom 9. Dezember 1968 (vgl. Beilage 3) ergeben sich für die Wiederaufnahme und Weiterführung der Doppelbesteuerungsverhandlungen mit Italien folgende Richtlinien:

- a) Von der Bereitschaft Italiens, die 1968/69 eingeleiteten offiziellen Gespräche über den Abschluss eines umfassenden Doppelbesteuerungsabkommens, die Anfang 1970 von italienischer Seite abgebrochen worden sind, in der Woche vom 5. November 1973 in Bern wieder aufzunehmen und weiterzuführen, wird Kenntnis genommen.
- b) Mit der Führung dieser Verhandlungen wird der Direktor der Eidg. Steuerverwaltung beauftragt. Der schweizerischen Delegation sollen Vertreter des Eidg. Politischen Departements (Zentrale und schweizerische Botschaft), der schweizerischen Wirtschaft und der Kantone Tessin und Wallis angehören.
- c) Die schweizerischen Unterhändler sind zu beauftragen, die aus den Jahren 1969/70 stammenden Vertragsentwürfe der neuesten Entwicklung des italienischen Steuerrechts (riforma tributaria auf den 1. Januar 1974) sowie des internationalen Vertragsrechts beider Staaten anzupassen. Da die schweizerische Forderung, der Vertrag dürfe keine Auskunfts Klausel enthalten, von Italien schon 1968/69 zurückgewiesen worden ist und die Schweiz seither andern Staaten gegenüber nachgeben musste, sind die schweizerischen Unterhändler zu ermächtigen, sofern und soweit dies nötig erscheint, in den Vertrag auch Klauseln über den Informationsaustausch, gegen den Missbrauch des Abkommens und gegen die Steuerflucht aufzunehmen, wobei diese Klauseln nicht weitergehen dürfen als die in den Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland enthaltenen Bestimmungen. Mit der Aufnahme solcher Klauseln sind möglichst Vorteile zugunsten schweizerischer Steuerpflichtiger zu erkaufen. Ebenso ist den von den Italienschweizern gewünschten Sonderregelungen (Sicherung vor italienischen Steuerstrafen bei künftiger Benützung der Vorteile des Doppelbesteuerungsabkommens für schweizerische Zinsen und Dividenden, die bisher in Italien nicht deklariert worden sind) nach Möglichkeit Rechnung zu tragen.

- d) Die schweizerischen Unterhändler haben dafür zu sorgen, dass der Zusammenhang mit der Frage der Besteuerung der Grenzgänger gewahrt bleibt. Ueber das Ergebnis der Verhandlungen ist zu gegebener Zeit über das Finanz- und Zolldepartement dem Bundesrat zu berichten, nachdem die Stellungnahmen der Kantone, der interessierten Wirtschaftsverbände und, über das Eidg. Politische Departement, der interessierten Italienschweizer (Schweizerische Handelskammer in Mailand, Collegamento, Auslandschweizersekretariat NHG) eingeholt worden sind.

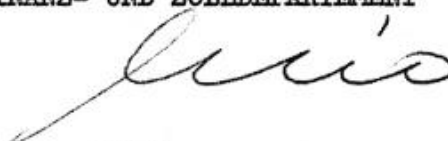
## VI.

Gestützt auf die vorstehenden Darlegungen beehren wir uns, Ihnen im Einverständnis mit dem Politischen Departement zu

b e a n t r a g e n :

1. Vom vorstehenden Bericht des Finanz- und Zolldepartements über die schweizerisch-italienischen Steuerfragen wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Die Eidg. Steuerverwaltung wird beauftragt und ermächtigt, im Rahmen der in Ziffer V, 3 und 5, umschriebenen Instruktionen die Verhandlungen über die Besteuerung der Grenzgänger und über den Abschluss eines umfassenden Doppelbesteuerungsabkommens zu führen und dem Bundesrat zu gegebener Zeit über das Finanz- und Zolldepartement zu berichten.
3. Das Politische Departement wird beauftragt und ermächtigt, in Verbindung mit der Eidg. Steuerverwaltung mit Italien einen provisorischen Notenaustausch über die Besteuerung der italienischen Lehrer in der Schweiz vorzunehmen; dabei sind die in Ziffer V, 4, gegebenen Instruktionen zu beachten.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT



Celio

- 14 -

Protokollauszug an:

- EFZD 25 (GS 9, EstV 15, OZD 1)
- EPD 10 (GS 2, Dir. Völkerrecht 2, Finanz- und Wirtschaftsdienst 2, Botschaft Rom 2, Generalkonsulat Mailand 2)
- EJPD 2 (Justizabteilung 1, Fremdenpolizei 1)
- EDI 2 (Sozialversicherung 2)
- EVD 5 (BIGA 3, Handelsabteilung 2)

Beilagen

1. Protokoll vom 24.1.1973 der Steuerexpertenkommission
2. Bericht vom 25.6.1973 betr. Quellensteuersysteme in der Schweiz
3. BRB vom 9.12.1968

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Eidg. Finanz- und Zolldepartements  
vom 14. August 1973 betreffend  
schweizerisch-italienische Steuerfragen

Wir beantragen, auf Seite 7, dritter Absatz, Zeilen 6 und 7, die Worte "von den Herren Falchi/Grübel geleitete" zu ersetzen durch "... in Artikel 22 des Abkommens vom 10. August 1964 zwischen der Schweiz und Italien über die Auswanderung italienischer Arbeitskräfte nach der Schweiz vorgesehene ...".

Diese kleine Aenderung, die vor allem formeller Natur ist, drängt sich schon deshalb auf, weil Herr Falchi nie Präsident der italienischen Delegation war, sondern immer nur der zweite oder dritte Mann, und weil er wahrscheinlich auch in Zukunft diese Delegation nicht präsidieren wird.

Bern, den 29. August 1973

EIDGENOESSISCHES  
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

