

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT
DEPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL
DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE

28. November 1977

p.B.14.21.Liecht.2.72. - DS/hc

3003 Bern, den 21. November 1977

Ausgeteilt

Mündliche Beantwortung (*-Geschäft)

77.368. Postulat Grobet vom 5. Mai 1977

77.367. Interpellation Oehler vom 5. Mai 1977

77.668. Einfache Anfrage Wyler vom 2. Mai 1977

Beziehungen zu Liechtenstein

Politisches Departement. Antrag vom 21. November 1977 (Beilage)

Gestützt auf den Antrag des Politischen Departements und aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

Oehler (77.367) und des Postulats Grobet (77.368)

(Beziehungen zu Liechtenstein)
b e s c h l o s s e n :

Die Antwort auf die obgenannten parlamentarischen Vorstösse wird mit Aenderungen genehmigt (siehe Beilagen).

Mit Beschluss vom 14. September 1977 hat der Bundesrat

die Antwort auf die angeführten parlamentarischen Vorstösse

Protokollauszug an:

- EPD 6 zur Kenntnis
- EDI 3 " "
- JPD 6 " "
- FZD 9 (GS 7, SNB BE 2) zur Kenntnis
- BK 6 (Hb, Br, Sa, Bi 2, AP) zur Kenntnis

handlungsergebnis vom 8./9. November 1977 angepasst worden.

Die wesentlichen Aenderungen sind angegeben.
Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Das Politische Departement beehrt sich zu

b e a n t r a g e n .

Von der beiliegenden Antwort wird Kenntnis genommen.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

(Graber)

Beilagen: Bereinigte Antwort
Beiblatt



EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE

p.B.14.21.Liecht.2.72. - DS/ho

3003 Bern, den 21. November 1977

Ausgeteilt

An den Bundesrat

Beantwortung der Kleinen Anfrage Wyler (77.668), Interpellation
 Oehler (77.367) und des Postulats Grobet (77.368)
 (Beziehungen zu Liechtenstein)

Mit Beschluss vom 14. September 1977 hat der Bundesrat die Antwort auf die angeführten parlamentarischen Vorstösse genehmigt. In der Zwischenzeit haben Verhandlungen mit Liechtenstein über ein Währungsabkommen stattgefunden, wobei auch Fragen des liechtensteinischen Gesellschaftsrechts besprochen wurden. Der beiliegende Antworttext ist dem Verhandlungsergebnis vom 8./9. November 1977 angepasst worden. Die wesentlichen Aenderungen sind auf einem Beiblatt angegeben.

Das Politische Departement beehrt sich zu

b e a n t r a g e n .

Von der beiliegenden Antwort wird Kenntnis genommen.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

(Graber)

Beilagen: Bereinigte Antwort
 Beiblatt

des Bundesrates

B e i b l a t t

Neben einigen rein redaktionellen Verbesserungen sind folgende Aenderungen am Text vom 14.9.1977 angebracht worden:

1. Seite 9, Ziffer 5, letzter Absatz,
("Der Ruf am 22. September 1977".) ist neu gefasst. Neu: Seite 4, Absatz 4.
2. Seite 10, Ziffer 6, letzter Satz,
(Infolge zu erörtern sein) wird ersetzt durch Ausführungen über beabsichtigte Gesetzesänderungen in Liechtenstein. Neu: Seiten 5 und 6.
3. Seite 12, Absätze 3 und 4,
sind gestrichen und durch einen neuen Absatz ersetzt. Neu: Seite 7 unten und Seite 8 oben.

Hier sei in wenigen Worten an die eben genannte Affäre um die Filiale der Kreditanstalt in Chiasso erinnert. Bekanntlich war deren abgedankter Direktor mit den Leitern der liechtensteinischen Texon-Finanzanstalt geschäftlich eng verknüpft. Letztere übernahm SKA-Runden-Gelder. Sie war gewissermassen eine Bank in der Bank, von deren Geschäften die schweizerischen Behörden nichts ahnten. Gewiss ist diese Angelegenheit mehr auf menschliche Schwächen als auf Mängel in der Rechtsordnung zurückzuführen. Trotzdem ruft sie gebieterisch nach Massnahmen, welche weitere solche Mißgrübe möglichst verhindern.

Antwort des Bundesrates

- 1) Die erwähnten drei parlamentarischen Interventionen haben als Grundthema die Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein und werfen im einzelnen Währungs-, Steuer- und gesellschaftsrechtliche Fragen auf.
- 2) Der Bundesrat hat in Beantwortung eines Postulats von Herrn Nationalrat Oehler am 21. Dezember 1973 einen umfassenden Bericht über die Beziehungen mit Liechtenstein erstattet. Die darin gezogenen Schlussfolgerungen, dass sich eine generelle Revision des Verhältnisses zu unserem Nachbarstaat nicht aufdränge, gelten auch heute noch.
- 3) Das Fürstentum ist ein souveräner Staat, den insbesondere ein Zollanschlussvertrag, fremdenpolizeiliche Vereinbarungen sowie ein zur Zeit in Revision befindlicher Postvertrag mit der Schweiz verbinden. Obwohl sich die Beziehungen zwischen den beiden Staaten bisher zufriedenstellend entwickelt haben, zeigen uns kürzliche Ereignisse wie die Kreditanstalt-Affäre, dass jenes Verhältnis noch einige Schattenseiten aufweist.
- 4) Hier sei in wenigen Worten an die eben genannte Affäre um die Filiale der Kreditanstalt in Chiasso erinnert. Bekanntlich war deren abgelöster Direktor mit den Leitern der liechtensteinischen Texon-Finanzanstalt geschäftlich eng liiert. Letztere übernahm SKA-Kunden-Gelder. Sie war gewissermassen eine Bank in der Bank, von deren Geschäften die schweizerischen Behörden nichts ahnten. Gewiss ist diese Angelegenheit mehr auf menschliche Schwächen als auf Mängel in der Rechtsordnung zurückzuführen. Trotzdem ruft sie gebieterisch nach Massnahmen, welche weitere solche Missbräuche möglichst verhindern.

- 5) Auf der Suche nach Lösungen stösst man unweigerlich und als erstes auf das allgemeine Problem der Briefkastenfirmen.

Die Einfache Anfrage Wyler erwähnt nur juristische Personen mit Sitz in Liechtenstein. Jedoch werden nicht bloss diese zur Umgehung der schweizerischen Rechtsordnung verwendet, sondern es bieten sich hierzu auch das large Gesellschaftsrecht und die fehlende oder ungenügende behördliche Aufsicht einer ganzen Reihe anderer Staaten an. Aehnliche Steuervorteile für Holding-, Finanz- und Domizilgesellschaften werden selbst in der Schweiz aufgrund entsprechender kantonaler Bestimmungen gewährt; doch besteht dabei regelmässig eine minimale bundesrechtliche Kontrolle, insbesondere im Rahmen der Verrechnungs- und der Wehrsteuer. Mit einer Angleichung des liechtensteinischen Gesellschaftsrechts an das schweizerische Obligationenrecht und der Einführung einer wirksamen Kontrolle über die in Liechtenstein domizilierten Gesellschaften wäre das Problem der Briefkastenfirmen mit Geschäftstätigkeit in der Schweiz deshalb noch nicht beseitigt, sondern diese würden wohl lediglich ihren statutarischen Sitz in einen der erwähnten übrigen Staaten verlegen.

Welche Massnahmen könnten nun aber schweizerischerseits gegen die Briefkastenfirmen ergriffen werden? Es lassen sich grundsätzlich zwei Kategorien unterscheiden: Massnahmen im Bankensektor und solche im Steuersektor. Im Bankensektor gibt es zwei Möglichkeiten einer restriktiveren Praxis gegenüber juristischen Personen mit Sitz im Ausland, die in der Schweiz eine dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934 oder dem Bundesgesetz über die Anlagefonds vom 1. Juli 1966 unterstehende Tätigkeit ausüben. Einerseits kann die Eidgenössische Bankenkommission beschliessen, es sei eine juristische Person nicht anzuerkennen. Diese Nichtanerkennung erfolgt dann, wenn der ausländische Sitz fiktiv ist oder aber die juristische Person

an sich eine künstliche Konstruktion zur Umgehung des materiellen schweizerischen Rechts darstellt. Die zweite Möglichkeit einer restriktiveren Praxis besteht darin, die erwähnten Körperschaften im Gegenteil anzuerkennen, somit jedoch auch namentlich die Verordnung über die unselbständigen Niederlassungen ausländischer Banken in der Schweiz vom 14. September 1973 auf sie anzuwenden. Dieser Verordnung unterstehen ebenfalls Banken, die in der Schweiz öffentlich für die Entgegennahme von Geldern werben oder solche geschäftsmässig hier entgegennehmen lassen. Diese Tätigkeit bedarf einer Bewilligung der Bankenkommission.

Letztere könnte allenfalls in analoger Anwendung von Art. 23 quinquies des Bankengesetzes die Liquidation der Zweigniederlassung, welche eine ausländische juristische Person auf schweizerischem Boden unterhält, anordnen. Die Auflösung einer solchen Rechtsperson an sich durch die schweizerischen Behörden ist jedoch nicht möglich. Dieses Ziel wäre nur in Zusammenarbeit mit den am statutarischen Sitz zuständigen Behörden zu erreichen. Die Bankenkommission kann allerdings gestützt auf die Generalklausel von Art. 23^{ter} Abs. 1 BankG einer ausländischen juristischen Person die Geschäftstätigkeit in der Schweiz untersagen.

Was den Steuersektor betrifft, so obliegt es hauptsächlich der Eidgenössischen Steuerverwaltung, eine allfällige restriktivere Praxis auszuüben. Als erstes soll gleich darauf hingewiesen werden, dass die schweizerischen Fiskalbehörden im Rahmen ihrer normalen Kontrolltätigkeit seit jeher Massnahmen getroffen haben, um Machenschaften wie denjenigen, welche der Kreditanstalt-Affäre zugrundeliegen, entgegenzutreten und um gegen die Steuerflucht nach Liechtenstein anzukämpfen.

Anstalten und dgl., die ein liechtensteinisches Domizil aufweisen, jedoch tatsächlich von der Schweiz aus geleitet werden und hier geschäftlich tätig sind, gelten als Inländer im Sinne von Art. 9

Abs. 1 des Verrechnungssteuergesetzes und können demgemäss zur Entrichtung dieser Steuer verhalten werden. Eine Aberkennung der Rechtspersönlichkeit würde kaum etwas nützen: Eine Gewinnausschüttung in das Fürstentum ist ohne Rücksicht darauf, ob es sich beim Leistungsempfänger nun etwa um eine Anstalt oder deren Inhaber handelt, steuerbar.

Bezüglich der Stempelabgaben fällt eine solche Aberkennung ausser Betracht, da die in Liechtenstein domizilierten Anstalten und dgl. gemäss eidgenössischem Stempelrecht selber abgabepflichtig sind.

Bei den Einkommens- und Vermögenssteuern wird eine juristische Person, die ausschliesslich zum Zwecke der Steuerumgehung gegründet worden ist, nicht als Steuersubjekt behandelt; das Steuersubstrat wird den "eigentlich berechtigten" natürlichen Personen, d.h. den im Hintergrund stehenden wirklichen Interessenten zugerechnet.

Der Ruf nach einer Umgestaltung des liechtensteinischen Gesellschaftsrechts ergeht nicht nur in der Schweiz, sondern auch in Liechtenstein selbst. Auf entsprechende parlamentarische Anfragen hat die Regierung des Fürstentums am 3. Oktober 1977 im Landtag Stellung genommen. Wir werden noch darauf zurückkommen.

- 6) Nach dem Gesellschaftsrecht soll hier die Frage einer möglichen Erweiterung der vertraglichen Beziehungen mit unserem Nachbarn untersucht werden. Zuerst einige Worte zum Währungssektor: Liechtenstein gehört aufgrund eines eigenen autonomen Entscheids zum schweizerischen Währungsgebiet. Die Massnahmen, welche in den letzten Jahren bei uns zum Schutze der Währung ergriffen wurden, hat das Fürstentum in selbständiger Rechtsetzung jeweils nachvollzogen. Dennoch sind der Bundesrat und die Schweizerische Nationalbank bestrebt, auf dem Gebiete der Währung (ähnlich wie

im Bereich des Zollwesens) eine dauerhafte, staatsvertragliche Regelung mit Vaduz zu finden. Entsprechende Verhandlungen waren bereits eingeleitet, als man von den Unregelmässigkeiten bei der Kreditanstalt erfuhr. Am 8./9. November 1977 sind anlässlich einer Verhandlungsrunde auch die mit dem Schutz der Währung zusammenhängenden Fragen erörtert worden. Die Verhandlungen werden im Frühjahr 1978 weitergeführt mit dem Ziel des baldigen Abschlusses eines Währungsabkommens. Der liechtensteinische Regierungschef hatte bereits am 3. Oktober im Landtag dargelegt, in welcher Richtung die Reformen gehen sollen. Ihre Tendenz kommt unseren Erwartungen entgegen. Als Massnahmen zur Bekämpfung von Missbräuchen kommen z.B. in Betracht:

- a. Abgrenzung des Tätigkeitsfeldes der einzelnen Gesellschaftstypen in dem Sinn, dass Handels-Finanzgeschäfte nur durch Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung durchgeführt werden dürfen und dass die Anstalt nur zur Verwaltung eigenen Vermögens zugelassen wird,
- b. Abschaffung bestimmter Gesellschaftstypen, die keine praktische Bedeutung haben,
- c. Ausdehnung der Buchführungspflicht auf Bilanzvorlagepflicht für alle juristischen Personen, über die Handels- und Finanzgeschäfte und sonstige kommerzielle Tätigkeiten abgewickelt werden. Einführung anderweitiger Kontrollen für Gesellschaften, die nur eigenes Vermögen verwalten,
- d. Einführung von Sanktionen (Strafen und zwangsweise Löschung) für die Abwicklung unzulässiger Geschäfte über liechtensteinische Gesellschaften,
- e. Einführung einer obligatorischen Kontrollstelle für Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung,

- f. Ueberprüfung der Regelung über die Verantwortlichkeit der Organe juristischer Personen,
- g. Aufnahme in das Strafgesetz neuer Tatbestände, die Wirtschaftsdelikte betreffen,
- h. Verschärfte Strafsanktionen zur Durchsetzung zwingender gesetzlicher Bestimmungen des Personen- und Gesellschaftsrechts.

7) Was den Steuersektor betrifft, können die Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein wie folgt charakterisiert werden: Das Fürstentum besitzt eine eigene Gesetzgebung über die direkten Steuern; damit hat die Schweiz keinen Anspruch auf Erträge aus solchen liechtensteinischen Abgaben. Die Eidgenössische Steuerverwaltung erhebt in unserem Nachbarland die Warenumsatzsteuer; deren Reinertrag ist ihm auszubezahlen. Die genannte Behörde erhebt dort - die Bundesgesetzgebung analog anwendend - aber auch die Stempelabgaben; wiederum steht dem Fürstentum der Reinertrag zu. Die eidgenössischen Erlasse über die Verrechnungssteuer wendet letzteres dagegen nicht an: Personen mit liechtensteinischem Wohnsitz gelten diesbezüglich wirklich als Ausländer und können folglich eine Rückerstattung der auf dem Kapitalertrag schweizerischen Vermögens erhobenen 35prozentigen Verrechnungssteuer nicht beanspruchen. In einem allfälligen Doppelbesteuerungsabkommen müsste die Schweiz einseitig und ohne entsprechende Gegenleistung eine ganze oder teilweise solche Rückerstattung gewähren. Ein schweizerisches Interesse an einem Doppelbesteuerungsabkommen besteht also nicht; dies umso weniger, als das Steuergefälle zugunsten Liechtensteins dadurch verstärkt würde.

Die laufenden Verhandlungen gestatten, alle erwähnten Aspekte der schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen zu prüfen. Ohne dem Ergebnis dieser offiziellen Gespräche vorgreifen zu wollen, können wir heute auf die von den Herren Nationalräten Wyler,

Oehler und Grobet aufgeworfenen Fragen zusammenfassend wie folgt antworten:

a. zur Einfachen Anfrage Wyler

Das Gefälle zwischen der Schweiz und Liechtenstein bezüglich des rechtlichen Instrumentariums zur Kontrolle der Tätigkeit juristischer Personen stellt ein ernsthaftes Problem dar, welches verdient, aufmerksam verfolgt zu werden und bildet auch Gegenstand der laufenden Verhandlungen. Ein noch grösseres Gefälle besteht möglicherweise hinsichtlich der Anwendung dieses Instrumentariums durch die Behörden der beiden Staaten. Eine Ueberprüfung der entsprechenden liechtensteinischen Praxis erfolgt zur Zeit zusammen mit der Schweizerischen Nationalbank. Sollte sie tatsächlich ein grösseres Gefälle aufzeigen, müsste die Kontrolle der in der Schweiz tätigen liechtensteinischen juristischen Personen vor allen Dingen im Rahmen der geltenden schweizerischen Rechtsordnung verschärft werden.

Unter den erwähnten Umständen kann eine Nichtanerkennung der Rechtspersönlichkeit ausländischer Briefkastenfirmen durch die schweizerischen Behörden ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung von Umgehungen der schweizerischen Rechtsordnung darstellen. Doch gilt diese Feststellung aus steuerlicher Perspektive nur beschränkt.

Im übrigen sind die Vorteile einer eventuellen Verschärfung namentlich unseres Internationalen Privatrechts sehr sorgfältig gegen die Nachteile - von Seiten anderer Staaten als Liechtenstein - zu gewärtigender Retorsionen abzuwägen.

Die laufenden Verhandlungen bieten Gelegenheit, schweizerische Vorstellungen zur Reform des liechtensteinischen Gesellschaftsrechts darzulegen. Es hat sich bereits gezeigt, dass die

liechtensteinische Regierung dafür offen ist und auch aus eigenem Antrieb Verbesserungen anstrebt.

b. zur Interpellation Oehler

- 1) Wie bereits angetönt, wird in den laufenden Verhandlungen auch geprüft, ob eine Erweiterung der vertraglichen Beziehungen auf andere Wirtschaftssektoren wünschbar ist.
- 2) Die Tatsache, dass sich die Fürstliche Regierung bereit erklärt hat, eine Reform des liechtensteinischen Gesellschaftsrechts vorzunehmen, zeigt, dass auch massgebende liechtensteinische Stellen eine solche Gesetzesrevision als im Interesse des Fürstentums liegend betrachten.
- 3) Wie eingangs dieser Antwort schon vermerkt, hält der Bundesrat an den Schlussfolgerungen seines Berichts von 1973 fest. Was die fremdenpolizeilichen Vereinbarungen betrifft, so bedürfen sie im Zusammenhang mit dem in Vorbereitung befindlichen neuen schweizerischen Ausländergesetz ohnehin der Ueberprüfung.

c. zum Postulat Grobet

Der Bundesrat wird der in dieser Intervention enthaltenen Aufforderung in allen Teilen nachkommen, d.h. die Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein überprüfen und dafür sorgen, dass beide Seiten den Zollanschlussvertrag gleich handhaben und dass insbesondere die liechtensteinischen Anstalten nicht dazu dienen, die gemeinsamen Rechtsvorschriften sowie namentlich die Steuergesetzgebung unseres Landes zu umgehen. Er ist deshalb bereit, das Postulat Grobet entgegenzunehmen.

Réponse du Conseil fédéral

- 1) Les trois interventions parlementaires auxquelles il est répondu ici ont trait, sur un plan général, aux relations de la Suisse avec le Liechtenstein et se réfèrent plus précisément à des problèmes monétaires, fiscaux et de droit des sociétés.
- 2) A la suite d'un postulat Oehler, le Conseil fédéral avait présenté un rapport détaillé, daté du 21 décembre 1973, sur les relations de la Suisse avec la Principauté de Liechtenstein. Les conclusions qui en avaient été tirées, à savoir qu'une révision générale de nos relations avec la Principauté ne s'imposait pas, conservent aujourd'hui encore toute leur valeur.
- 3) La Principauté est un Etat souverain, lié à la Suisse en particulier par un traité d'union douanière, des accords de police des étrangers et une convention postale. Bien que les relations des deux pays aient évolué de façon satisfaisante jusqu'ici, de récents événements comme l'"affaire de Chiasso" ont démontré qu'il subsistait des zones d'ombre.
- 4) Rappelons brièvement l'affaire de la filiale tessinoise du Crédit suisse. Il est notoire que son directeur entretenait d'étroites relations d'affaires avec les responsables de l'établissement financier liechtensteinois Texon. Celui-ci plaçait des fonds de clients de la banque. C'était en quelque sorte une banque dans la banque et les autorités suisses ignoraient tout de ces opérations. Certes cette affaire est due plus à des défaillances humaines qu'à des défauts de l'ordre juridique. Ceci n'empêche cependant pas de chercher des remèdes sectoriels qui, dans toute la mesure du possible, préviennent d'autres abus semblables.
- 5) En examinant la chose de plus près, l'on s'aperçoit qu'on bute invariablement sur le problème des sociétés dites de "boîtes aux

lettres". D'une façon générale, le problème peut être posé en ces termes: la question ordinaire Wyler n'évoque que les personnes morales dont le siège est au Liechtenstein. Ces dernières ne sont pourtant pas seules à permettre de tourner l'ordre juridique suisse. D'autres Etats ont aussi adopté une réglementation assez large en matière de droit des sociétés ou n'ont pas institué une autorité de surveillance digne de ce nom. En Suisse même, certains cantons, sur une base légale, accordent des avantages fiscaux aux holdings, sociétés financières ou de domicile. Celles-ci demeurent soumises, il est vrai, à un contrôle fédéral minimal. L'harmonisation de la législation liechtensteinoise avec notre droit des obligations et l'introduction d'un contrôle actif sur les sociétés domiciliées au Liechtenstein ne résoudraient donc pas encore la question des sociétés dites de "boîtes aux lettres" qui exercent leurs activités en Suisse. Il pourrait même, curieux résultat, s'ensuivre un transfert du siège statutaire vers l'un ou l'autre de ces Etats-là.

Il n'en reste pas moins que la législation liechtensteinoise rend possible toutes sortes d'abus et de manoeuvres douteuses. Quels sont ou pourraient être alors les mesures à prendre en ce domaine? Il en est de deux ordres, selon que l'on se place au plan bancaire ou fiscal. Au plan bancaire tout d'abord: on peut retenir deux moyens d'agir à l'encontre de personnes morales dont le siège est à l'étranger et qui exercent en Suisse une activité soumise à la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934 ou à la loi fédérale sur les fonds de placement du 1^{er} juillet 1966. Il s'agit premièrement du refus de leur reconnaître la personnalité juridique. Pour ce faire, l'on peut s'appuyer soit sur le fait que le siège à l'étranger est fictif, soit sur le fait que la personne morale constitue en elle-même une construction artificielle destinée à éluder le droit matériel suisse. Deuxièmement on pourrait leur appliquer l'ordonnance concernant les établissements en Suisse qui dépendent de banques

étrangères du 14 septembre 1973, ordonnance à laquelle sont également soumises les banques qui directement ou indirectement sollicitent publiquement des capitaux en Suisse. Cette activité requiert en effet une autorisation de la Commission fédérale des banques.

En appliquant par analogie l'article 23 quinquies de la loi sur les banques, la Commission peut au besoin ordonner la liquidation de la succursale en Suisse d'une personne morale étrangère. Cependant la liquidation de la personne morale étrangère elle-même par les autorités suisses n'est pas possible. Il faudrait pour cela pouvoir compter sur le concours des autorités étrangères compétentes du siège statutaire. La Commission fédérale des banques peut toutefois interdire l'activité en Suisse d'une personne morale étrangère en s'appuyant sur la clause générale de l'article 23^{ter}, alinéa premier, de la loi sur les banques.

Au plan fiscal, l'Administration fédérale des contributions envisage la possibilité d'introduire une pratique plus restrictive. Gardons d'abord à l'esprit que les autorités fiscales suisses, dans le cadre de leurs activités normales de contrôle, ont pris et continuent à prendre des mesures pour s'opposer à des manoeuvres douteuses du genre de celles qui sont à l'origine du scandale de Chiasso et pour lutter contre l'évasion fiscale au Liechtenstein.

Les établissements (Anstalten) et autres sociétés de ce genre qui ont leur siège dans la Principauté mais qui sont effectivement dirigés de la Suisse où ils exercent une activité, sont considérés comme domiciliés en Suisse, conformément à l'article 9, alinéa premier, de la loi sur l'impôt anticipé. Ils peuvent donc être astreints à cet impôt. Dans le cadre des droits de timbre, le refus de reconnaître la personnalité juridique aux établissements (Anstalten) du Liechtenstein n'entre pas en considération. En effet, ceux-ci sont eux-mêmes contribuables selon la législation fédérale en la matière.

Pour ce qui est de l'impôt anticipé, ce refus ne servirait pas à grand-chose: une distribution de bénéfices lui est de toute façon soumise.

Dans le domaine de l'impôt sur le revenu et la fortune, une personne morale créée à seule fin d'évasion fiscale n'est pas traitée comme un sujet fiscal, mais l'impôt est prélevé auprès de la personne physique qui est la véritable bénéficiaire.

La question de la refonte du droit des sociétés liechtensteinois n'est pas soulevée seulement en Suisse, mais également au Liechtenstein même. Le gouvernement de la Principauté a pris position sur la question, le 3 octobre 1977, suite à une intervention parlementaire. Nous y reviendrons.

- 6) Après le droit des sociétés, abordons maintenant la question d'une possible extension des relations conventionnelles avec notre voisin. Sur le plan monétaire d'abord: Le Liechtenstein appartient à la zone monétaire suisse sur la base d'une décision autonome. De même a-t-il observé, sans y être tenu, les mesures prises ces dernières années en Suisse au titre de sauvegarde de la monnaie. Le Conseil fédéral et la Banque nationale désirent néanmoins aboutir à un accord durable avec le Liechtenstein dans le domaine monétaire. Aussi des négociations s'étaient-elles engagées avant que ne fût connue l'"affaire de Chiasso". Les questions en suspens relatives à la protection de la monnaie ont été abordées lors des négociations qui se sont tenues les 8 et 9 novembre 1977. Les pourparlers seront poursuivis au début de 1978 en vue d'aboutir à la conclusion d'un accord monétaire. Le Chef du gouvernement de la Principauté a déjà indiqué le 3 octobre devant le Landtag, dans quelle direction des réformes seraient opérées. On prévoit par exemple pour lutter contre les abus:

a. Limitation du champ d'action de chaque type de société en ce

sens que les activités commerciales et financières ne pourront s'exercer que par le truchement de sociétés par actions ou de sociétés à responsabilité limitée. Les établissements (Anstalten) ne pourront, eux, que gérer leur fortune propre.

b. Suppression des types de sociétés qui n'ont pas d'importance pratique.

c. Extension de l'obligation de tenir une comptabilité pour arriver à l'obligation de présenter les bilans pour toutes personnes morales par le truchement desquelles s'exercent des transactions commerciales et financières ainsi que des activités de commerce traditionnelles. Introduction de contrôles différents à l'encontre des sociétés qui ne gèrent que leur fortune propre.

d. Introduction de mesures (sanctions pénales et radiation du Registre du Commerce) visant à combattre les activités illicites entreprises par le truchement de sociétés du Liechtenstein.

e. Introduction d'un organe de contrôle obligatoire sur les sociétés par actions et les sociétés à responsabilité limitée.

f. Mise à l'examen de la réglementation concernant la responsabilité des organes des personnes morales.

g. Introduction dans la loi pénale de nouveaux faits constitutifs de délits économiques.

h. Une plus grande sévérité des sanctions pénales pour imposer le respect des dispositions légales touchant au droit des personnes et au droit des sociétés.

7) Quant à la question fiscale, au plan bilatéral, la situation

peut se résumer comme suit: le Liechtenstein a édicté sa propre législation en matière d'impôts directs et la Suisse n'a donc aucun droit sur le produit de tels impôts. L'Administration fédérale des contributions perçoit dans la Principauté l'impôt sur le chiffre d'affaires dont le produit net est réparti entre les deux Etats. L'Administration fédérale des contributions perçoit également au Liechtenstein des droits de timbre dont la Principauté touche sa quote-part. La législation fédérale sur l'impôt anticipé ne lui est en revanche pas applicable, parce que les personnes qui résident dans la Principauté sont considérées, sous ce rapport, comme des étrangers et n'ont donc pas droit au remboursement de l'impôt anticipé de 35% retenu sur les rendements de capitaux mobiliers suisses. Un éventuel accord de double imposition contraindrait ainsi la Suisse, unilatéralement et sans contre-prestation, à accorder le remboursement total ou partiel de l'impôt anticipé. La Suisse n'a donc aucun intérêt à conclure une telle convention. Bien plus, les avantages fiscaux offerts par le Liechtenstein n'en seraient que renforcés.

Les divers aspects mentionnés ci-dessus de nos relations avec le Liechtenstein seront passés en revue à l'occasion des pourparlers qui sont en cours. Sans vouloir préjuger du résultat de ces entretiens officiels, nous pouvons répondre comme suit aux questions posées par les conseillers nationaux Wyler, Ochler et Grobet.

a) à la question ordinaire Wyler:

L'écart entre la Suisse et le Liechtenstein relatif à l'appareil juridique destiné au contrôle des personnes morales constitue un problème sérieux. Il mérite d'être suivi avec attention et a été ^{en cours} soulevé lors des négociations. Il est possible que l'on constate une différence plus sensible encore dans l'application de cet appareil par les autorités des deux Etats. A cet égard, un examen de la pratique liechtensteinoise est actuelle-

ment en collaboration avec la Banque nationale suisse. Si cet examen laissait apparaître un écart majeur, le renforcement du contrôle des personnes morales liechtensteinoises qui exercent une activité en Suisse devrait intervenir tout d'abord dans le cadre de l'ordre juridique suisse.

A cet égard, le refus de reconnaître la personnalité juridique d'une société étrangère dite de "boîte aux lettres" peut représenter un moyen approprié de lutter contre les agissements qui ont pour effet de tourner l'ordre juridique suisse. Ce n'est cependant pas toujours le cas en matière fiscale.

Par ailleurs, il faudrait soigneusement peser les avantages d'un éventuel renforcement du droit international privé de la Suisse ou d'autres dispositions et les désavantages, par exemple les mesures de rétorsion que pourraient prendre d'autres Etats que le Liechtenstein.

Les négociations en cours donnent à la Suisse la possibilité de proposer certains changements visant le droit des sociétés du Liechtenstein. Il est apparu que le gouvernement de la Principauté y est ouvert et s'efforce de promouvoir des améliorations de sa propre initiative.

b) à l'interpellation Oehler

- 1) Comme nous l'avons déjà mentionné, les négociations en cours donnent l'occasion d'examiner l'opportunité d'étendre les relations conventionnelles à d'autres secteurs de la vie économique.
- 2) Le fait que le Gouvernement princier s'est déclaré prêt à réformer le droit des sociétés liechtensteinois, signifie

que le Liechtenstein également juge une telle révision conforme à son propre intérêt.

- 3) Comme nous l'avons déjà relevé, le Conseil fédéral maintient les conclusions de son rapport du 21 décembre 1973. Pour ce qui est des accords passés en matière de police des étrangers, ils doivent de toute façon être revus à la lumière de notre loi sur les étrangers actuellement en préparation et adaptés en conséquence.

c) au postulat Grobet

Le Conseil fédéral donnera suite à cette intervention. Il procédera à l'examen des relations entre la Suisse et le Liechtenstein et veillera à ce que de part et d'autre on applique le traité d'union douanière de façon identique et à ce qu'en particulier les établissements (Anstalten) liechtensteinois ne servent pas à détourner nos prescriptions légales, notamment la législation fiscale. Le Conseil fédéral est dès lors disposé à accepter le postulat Grobet.