

Eidg. Steuerverwaltung

Bern, 19. Juni 1990

Bundesamt für Aussenwirtschaft	
No.	USA 831
EE	
R	21. JUNI 1990
Kopie an	

N o t i z

für Herrn Bundesrat Delamuraz

(USA-Reise von Juli 1990)

a/a
Steuerliche Probleme im schweizerisch-amerikanischen Verhältnis

Nachstehend informieren wir über den Stand der Revisionsverhandlungen des schweizerisch-amerikanischen Doppelbesteuerungsabkommens von 1951 und machen auf zwei Entwicklungen in Fiskalbereich aufmerksam, die in der Schweiz zu Besorgnis Anlass geben. Dabei handelt es sich einerseits um das "treaty override" und andererseits um administrative Erschwernisse und fiskalische Diskriminierungen, denen ausländische Investoren zunehmend ausgesetzt sind. Anlässlich der Gespräche in Washington könnte diese Besorgnis im Sinne des "Statement" am Schluss dieser Notiz zum Ausdruck gebracht werden.

1. Revision des Einkommensteuerabkommens aus dem Jahr 1951

Die Revisionsverhandlungen wurden 1980 auf amerikanischen Wunsch aufgenommen und wurden seither mit wechselnder Intensität weitergeführt. Im letzten Jahr konnten in zwei Verhandlungsrunden verschiedene Bestimmungen des neuen Abkommens bereinigt werden, doch bestehen in wichtigen Fragen nach wie vor erhebliche Differenzen. Offen sind insbesondere Probleme des Austausches von steuerlichen Informationen und der Rechtshilfe in Fiskalsachen, der Inhalt einer Bestimmung zur Bekämpfung von Abkommensmissbräuchen, Fragen im Zusammenhang mit Gewinnberichtigungen zwischen verbundenen Unternehmen sowie Spezialprobleme betreffend den persönlichen und sachlichen Geltungsbereich des Abkommens. Die nächste Verhandlungsrunde wird im Oktober dieses Jahres in Washington stattfinden. Eine vollständige Einigung dürfte in jenem Zeitpunkt jedoch noch kaum möglich sein.

2. Problem des "treaty override"

Im Steuerbereich hat in den letzten Jahren die Tendenz des amerikanischen Kongresses zum Erlass von steuerlichen Bestimmungen, die über die in den Doppelbesteuerungsabkommen vereinbarten Regelungen hinausgehen und zum Teil ausdrücklich Vorrang vor anderslautenden Regelungen in den Staatsverträgen haben sollen, zu einer gewissen Beunruhigung über die Vertragstreue der USA geführt. Diese Massnahmen, die nach Auffassung des

amerikanischen Gesetzgebers im wesentlichen auf die Verhinderung von Missbräuchen abzielten, gaben zu verschiedenen Interventionen der Vertragspartner der USA, darunter auch der Schweiz, Anlass und wurden auch in einer gegen die USA gerichteten Entschliessung des OECD-Rates klar verurteilt. Diese Neigung zum "treaty override" überschattet auch die schweizerisch-amerikanischen Doppelbesteuerungsverhandlungen. Die Schweiz hat der amerikanischen Seite anlässlich dieser Verhandlungen klar zu verstehen gegeben, dass es ausserordentlich schwierig sein dürfte, dem schweizerischen Parlament ein revidiertes, insgesamt voraussichtlich ungünstigeres Doppelbesteuerungsabkommen zu unterbreiten, wenn gleichzeitig die Gefahr besteht, dass die USA die neuen staatsvertraglichen Regelungen durch Aenderungen ihres internen Rechts jederzeit hinfällig machen können.

3. Administrative Erschwernisse und fiskalische Diskriminierungen für ausländische Investoren in den USA

3.1. Administrative Erschwernisse

In den USA werden seit einigen Jahren ausländische Personen, die in den USA eine Geschäftstätigkeit ausüben oder dort investieren, mit sehr weitgehenden steuerlichen Nachweis- und Bescheinigungspflichten konfrontiert. Die Tätigkeit von Ausländern wird dadurch erheblich erschwert. Beispiele dieser Entwicklung sind die Bestimmung des neuen Steuergesetzes (Omnibus Budget Reconciliation Act 1989), durch die ausländischen Unternehmen strenge Nachweispflichten über alle mit verbundenen Unternehmen getätigten Geschäfte auferlegt werden, sowie die Regulations § 301.6114, nach denen bestimmte Personengruppen, die die Vorteile eines mit den USA abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommens in Anspruch nehmen, zur Abgabe einer amerikanischen Steuererklärung verpflichtet werden sollen.

Durch eine am 20. März 1990 im US-Repräsentantenhaus eingebrachte neue Steuergesetzesvorlage (Foreign Tax Equity Act of 1990) würde diese Entwicklung noch weiter verschärft werden, sollen doch unter anderem die strengen Deklarations- und Nachweispflichten auf alle Transaktionen ausländischer Gesellschaften mit einer Geschäftstätigkeit in den USA ausgedehnt werden, und dies - unter bestimmten Voraussetzungen verbunden mit einer Erstreckung der Verjährungsfrist - sogar rückwirkend auf noch offene Steuerjahre.

3.2. Fiskalische Diskriminierungen

a) Besteuerung von Kapitalgewinnen

Nach dem Entwurf dieses Foreign Tax Equity Act soll, im Widerspruch zum Prinzip der Besteuerung von Kapitalgewinnen im Wohnsitzstaat des Veräusserers, für Ausländer eine Steuerpflicht begründet werden für die rückwirkend seit dem

19. März 1990 erzielten Gewinne aus der Veräusserung von Beteiligungen ab 10 % an US-Gesellschaften. Von dieser Massnahme wäre die Schweiz in besonderem Masse betroffen, enthält doch das geltende schweizerisch-amerikanische Doppelbesteuerungsabkommen keine Bestimmung über die Besteuerung von Kapitalgewinnen aus beweglichem Vermögen.

b) Besteuerung der amerikanischen Betriebstätten schweizerischer Versicherungsgesellschaften

Verschiedene schweizerische Versicherungsgesellschaften sind in den USA über Betriebstätten tätig. Durch den Omnibus Budget Reconciliation Act von 1987 wurde Sec. 842 des Internal Revenue Code geändert, mit der Folge, dass US-Betriebstätten ausländischer Versicherer seit 1988 gegenüber amerikanischen Versicherungsgesellschaften diskriminiert werden: Während für amerikanische Versicherer die Erträge aus Anlagevermögen aufgrund der effektiven Ergebnisse steuerlich erfasst werden, gelangt für US-Betriebstätten ausländischer Versicherer, sofern daraus ein höherer steuerbarer Ertrag resultiert, eine formelhafte Ermittlung der Erträge aus Anlagevermögen zur Anwendung. Dies führt zu einer namhaften Benachteiligung schweizerischer Versicherer, erreichen doch die zusätzlichen Steuerforderungen in Einzelfällen bis zu rund 40 Mio. \$ jährlich. Ausgangspunkt für diese Gesetzesänderung bildete die Befürchtung im US-Kongress, ausländische Versicherer könnten gegenüber amerikanischen Versicherungsgesellschaften Steuervorteile erlangen durch eine künstliche Verminderung ihres in den USA steuerbaren Ertrages, indem entweder Vermögenswerte aus den USA in andere Länder verschoben oder in den USA nur Anlagen gehalten würden, die eine unterdurchschnittliche Rendite aufweisen. Die schweizerischen Versicherungsgesellschaften haben uns indessen glaubhaft versichert, dass diese Annahmen unzutreffend sind und dass ihre US-Betriebstätten in den USA Vermögenswerte halten, die um mehrere Hundert Mio. \$ über dem von der Versicherungsaufsichtsbehörde geforderten Minimum liegen.

Die betroffenen schweizerischen Versicherungsgesellschaften haben in der Vergangenheit auf verschiedenen Wegen versucht, die Inkraftsetzung dieser Gesetzesänderung zu verhindern bzw. nachher deren Aufhebung oder Aenderung zu erwirken. Diesen Anstrengungen war jedoch bisher kein Erfolg beschieden. Die ESTV wird im Rahmen der nächsten Verhandlungsrunde zur Revision des geltenden Doppelbesteuerungsabkommens vom Oktober dieses Jahres in Washington auf eine Aufgabe dieser Ungleichbehandlung durch den amerikanischen Fiskus hinwirken. Wir glauben, dass es hilfreich sein könnte, wenn dieses Problem bereits anlässlich des USA-Besuches von Bundesrat Delamuraz vorgebracht wird.

Möglicher Inhalt eines "Statement" von Bundesrat Delamuraz

Die schweizerisch-amerikanischen Beziehungen im Fiskalbereich können im allgemeinen als gut bezeichnet werden. Im Zusammenhang mit der laufenden Revision des Einkommensteuerabkommens aus dem Jahr 1951 stellen sich gewisse Probleme, doch hofft die Schweiz, dass durch angemessene Konzessionen beider Seiten in absehbarer Zeit eine Einigung gefunden werden kann. Unter den offenen Punkten werden schweizerischerseits die amerikanischen Forderungen nach Ausweitung des Austausches von steuerlichen Informationen als besonders schwierig beurteilt. Es handelt sich dabei um eine für die Schweiz politisch heikle Frage. Amerikanischerseits darf zudem nicht vergessen werden, dass die Schweiz gegenüber den USA beim Austausch von steuerlichen Informationen unter dem bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen sowie auf dem Gebiet der Rechtshilfe bereits heute wesentlich weiter geht als gegenüber allen übrigen Staaten.

Beunruhigt ist die Schweiz auch über die Tendenz des amerikanischen Gesetzgebers zum "treaty override" im Steuerbereich. Die Schweiz erachtet das gegenseitige Vertrauen in die Vertragstreue als notwendige Voraussetzung für den Abschluss von Staatsverträgen.

Zu Besorgnis Anlass geben ferner zunehmende steuerliche Sonderregelungen für ausländische Unternehmen und Personen. Durch sehr weitreichende und im internationalen Verhältnis unübliche steuerliche Nachweis- und Bescheinigungspflichten sowie durch Vorschriften, denen zufolge Steuerbemessungsfaktoren in einer von der für amerikanische Steuerpflichtige abweichenden Weise ermittelt werden, wird die Tätigkeit ausländischer Investoren und Geschäftsleute in den USA stark erschwert. Es ist nicht auszuschliessen, dass ausländische Investoren durch derartige Massnahmen in Zukunft von einem Engagement in den USA abgehalten werden können.