



99.407

Parlamentarische Initiative
Gysin Remo.
Steuerbefreiung
von internationalen Organisationen

Initiative parlementaire
Gysin Remo.
Exonération fiscale
des organisations internationales

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.12.99

Gysin Remo (S, BS): Das Begehren meiner Parlamentarischen Initiative lautet wie folgt: Der Bundesbeschluss vom 30. September 1955, der dem Bundesrat eine umfassende, nahezu unbegrenzte Kompetenz für Steuerbefreiungen gibt, ist durch eine klarere Regelung zu ersetzen, welche Beurteilungs- und Entscheidungskriterien beinhaltet. Über den neuen gesetzlichen Rahmen hinausgehende Steuerprivilegien sollen zukünftig vom Parlament genehmigt werden. Die bestehende Regelung ist veraltet. Sie ist aber auch unklar. Dazu wird sie vom Bundesrat erst noch höchst extensiv ausgelegt; das haben wir im Zusammenhang mit dem Internationalen Olympischen Komitee (IOK) gesehen. Dies geschieht in einer Situation, in der zahlreiche internationale Unternehmen zusätzliche Begehrlichkeit zeigen.

Ein paar kurze Bemerkungen zur Geschichte: Sie können sich an die Diskussion im Zusammenhang mit der Mehrwertsteuergesetzgebung erinnern. Wir haben damals auch über das IOK gesprochen. Es war wirklich Herr Bundesrat Villiger – zusammen mit der Steuerverwaltung –, der uns auf diesen queren, veralteten Bundesbeschluss aufmerksam machte. Dem Bundesrat ist im Bundesbeschluss von 1955, in den Artikeln 1 und 3, die umfassende Kompetenz gegeben, in Abkommen mit internationalen Organisationen Steuerbefreiungen bzw. Ausnahmen von der Steuergesetzgebung des Bundes zu gewährleisten. Bereits bei der Entstehung dieses Bundesbeschlusses gab es eingehende Opposition. Herr alt Nationalrat Eisenring z. B. hat auf die Ungleichbehandlung internationaler Institutionen aufmerksam gemacht und den Punkt, der heute zur Debatte steht, damals schon erwähnt.

Es gibt in der Tat eine Grauzone, die es zukünftig zu präzisieren gilt. Stellen Sie sich vor: Wir haben etwa 300 internationale Organisationen in der Schweiz. Sie können in den Antworten des Bundesrates zu verschiedenen entsprechenden Einfachen Anfragen nachlesen, dass alle Begehrlichkeiten zeigen und Steuerprivilegien verlangen. Hier mit eingeschlossen ist dann die Gefahr von Präjudizien; wenn das IOK Steuerbefreiungen bekommt, kommen die Fifa, die Uefa und dann andere internationale Unternehmen, die dasselbe wollen.

Die Regelung im geltenden Bundesbeschluss ist auch rechtsstaatlich höchst bedenklich. Sie öffnet Tore zur Willkür und zur Unsicherheit, sie höhlt die eigentliche Gesetzgebung regelmässig aus. Sie weist auch auf ein Spannungsfeld zwischen Exekutive und Legislative, Bundesrat und Parlament, hin. Im Kern umgeht der Bundesrat hier ein Gesetz, das das Parlament erlassen hat. Tut er dies im Zusammenhang mit kantonalen Gesetzen, so muss er die Bewilligung der kantonalen Behörde einholen. Dies hier ist ein Kernpunkt meines Vorstosses. Ich möchte nämlich, dass sich der Bundesrat, wo er Bundesgesetze ausser Acht lässt, auch absichert – und zwar bei uns, beim Parlament. Auf anderer Ebene ist dies gang und gäbe. Auch hier sollte dies so spielen.

Mit dieser Parlamentarischen Initiative steht vieles, was die Kommissionssprecher nachher in Frage stellen werden, nicht zur Diskussion. Ausdrücklich möchte ich hier betonen, dass es berechnete Steuerprivilegien gibt, die auch gewährt werden sollen. Die Sitzabkommen des Bundesrates mit Spezialorganisationen der Uno zum Beispiel stehen hier nicht zur Diskussion. Auch wenn eine Sache internationalen Gepflogenheiten entspricht – Steuerprivilegien von Diplomaten etwa –, so ist dies auch weiterhin nicht umstritten. Selbstverständlich tangiert der Vorstoss auch die Unabhängigkeit internationaler Organisationen nicht; auch diesbezüglich werden





Sie nachher wieder das Gegenteil hören, was aber nicht zutrifft. Wie ich selbst, legt auch der Bundesrat Wert darauf, dass diese Unabhängigkeit bestehen bleibt. Was ist denn diese Unabhängigkeit internationaler Institutionen? Es ist die Unverletzlichkeit der Lokale und Archive, freie Ein- und Ausreise, freier Verkehr der Institutionen und ihrer Vertreter im Inland, Freiheit des Kontakts mit ihren Mitgliedstaaten. Dies ist die Umschreibung des Bundesrates. Dazu gehört auch noch die Versammlungsfreiheit. Alles dies soll bleiben.

Bei meiner Parlamentarischen Initiative geht es im Kern darum, das Ermessen des Bundesrates einzuschränken. Dies aufgrund ganz konkreter Kriterien. Schon jetzt arbeitet er mit Kriterien; diese sollen nun auch gesetzlich verankert werden. Weiter schlagen wir vor, dass dort, wo der Bundesrat das Gesetz ausser Acht lässt, verlangt wird, dass er dies nur mit Rückversicherung beim Parlament tun kann.

Ich hoffe, dass Sie meine Parlamentarische Initiative unterstützen können. Damit unterstützen Sie auch den Vorschlag, die Anregung und Haltung von Herrn Bundesrat Villiger.

Fässler Hildegard (S, SG): Sie erinnern sich sicher noch: Auslöser dieses ganzen Geschäftes war die Geschichte mit der Befreiung des IOK von der Mehrwertsteuer. Dieses Gremium wurde damals auf etwas merkwürdige Art und Weise von der Mehrwertsteuer befreit. Wir haben das ausführlich diskutiert. Zum Glück hat dann das IOK selber gemerkt, dass das keine besonders gute Idee war, und es hat den Antrag auf diese Befreiung wieder zurückgezogen. Vielleicht sind die notwendigen Reformen, die das IOK auch sonst noch nötig hat, durch diese Geschichte ein bisschen in Schwung gekommen.

Die Verwaltung hat uns zu dieser Parlamentarischen Initiative nun erklärt, Privilegien und Immunitäten würden nicht gewährt, um Institutionen oder Personen zu bevorteilen, sondern in erster Linie deshalb, um den Organisationen zu erlauben, ihre Aufgaben in völliger Unabhängigkeit

AB 1999 N 2582 / BO 1999 N 2582

wahrzunehmen. Da wollen wir mit dieser Parlamentarischen Initiative auch nicht eingreifen. Man konnte mir aber nicht erklären, welche Einschränkung das Ausfüllen einer Steuererklärung für eine solche Organisation bedeuten soll. Wenn unter Einschränkung der Unabhängigkeit verstanden werden soll, dass man Steuererklärungen ausfüllen muss, wären wir hier drin alle sehr eingeschränkt. Dieses Argument hat mich überhaupt nicht überzeugt.

Die Verwaltung hat uns weiter gesagt, dass zurzeit die Privilegien und Immunitäten auf der Basis des Bundesbeschlusses von 1955 und von Artikel 102 Ziffer 8 der Bundesverfassung gewährt würden. Sie sagt selber, es zeige sich jedoch, dass diese gesetzlichen Grundlagen nicht mehr geeignet seien, um den Anfragen – es kommen immer wieder Anfragen – auf solche Befreiungen zu entsprechen. Aus diesem Grund seien das EJPD und das EDA der Ansicht, dass es notwendig sei, die rechtliche Situation zu klären. Sie hätten daher beschlossen, die gesetzlichen Grundlagen zu überprüfen und diesbezügliche Vorschläge einzureichen. Über die diesbezügliche zeitliche Frist konnte man uns aber nicht informieren.

Wenn Sie dieser Parlamentarischen Initiative Folge geben, wozu ich Sie einladen möchte, machen Sie Folgendes – die Minderheit beantragt dies ja -: Bei der weiteren Bearbeitung der Initiative könnte man durchaus die angekündigte Revision des Bundesbeschlusses von 1955 abwarten. Wenn dann aber vom Bundesrat in naher Zukunft keine Botschaft kommt, könnten wir mittels dieser Parlamentarischen Initiative Druck ausüben und selber weiter in dieser Richtung vorstellig werden.

Es ist also keine Zweispurigkeit, wenn von der Verwaltung her allenfalls hier schon gearbeitet wird, sondern wir könnten diese Vorschläge dann übernehmen. Würden aber keine Vorschläge gemacht, dann hätten wir hier die Möglichkeit, ein Problem zu lösen, das selbst von der Verwaltung als unbefriedigend geregelt angesehen wird.

Speck Christian (V, AG), für die Kommission: Die Parlamentarische Initiative Gysin Remo betreffend die Steuerbefreiung von internationalen Organisationen ist einer von verschiedenen Vorstössen, die durch den Beschluss des Bundesrates vom 16. September 1998 ausgelöst wurden. Damals beschloss der Bundesrat bekanntlich, das IOK auf dessen Gesuch hin weitgehend von der Mehrwertsteuerpflicht zu befreien. Weitere Vorstösse mit ähnlicher Zielrichtung wurden von der grünen Fraktion und von Kollegin Weber Agnes eingereicht. Dazu kamen die Einfachen Anfragen Fehr Jacqueline und Genner. Sie forderten, dass die Mehrwertsteuerbefreiung wieder rückgängig gemacht wird. Die Übung konnte dann abgebrochen werden, nachdem das IOK sein Gesuch bekanntlich zurückgezogen hatte.

Die Parlamentarische Initiative Gysin Remo verlangt nun, dass der Bundesbeschluss betreffend Vereinbarungen mit internationalen Organisationen über ihr rechtliches Statut in der Schweiz zu revidieren sei. Die dem Bund gegebene Kompetenz, internationalen Organisationen Ausnahmen von der Steuergesetzgebung des



Bundes zu gewähren, sei durch eine gesetzliche Regelung zu ersetzen, welche die Gefahr von Präjudizien und Willkür ausschliesse. Weiter gehende Gewährungen von Steuerprivilegien müssten von den eidgenössischen Räten genehmigt werden. So weit die Parlamentarische Initiative.

Die WAK hat sich eingehend mit den Steuerprivilegien befasst, welche internationalen Organisationen und Institutionen in der Schweiz eingeräumt werden.

Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten hat auf Verlangen der WAK am 1. Juni 1999 einen ausführlichen Bericht zur diesbezüglichen Politik des Bundesrates vorgelegt. In diesem Bericht wird insbesondere festgehalten, dass die in der Parlamentarischen Initiative gemachte Aussage, der Entscheid des Bundesrates betreffend das IOK stütze sich auf den Bundesbeschluss vom 30. September 1955, nicht richtig ist. Der Bundesrat beantragte damals die Steuerbefreiung für das IOK ausschliesslich gestützt auf Artikel 102 Ziffer 8 der Bundesverfassung.

Zu den Beratungen der Kommission: Für die Mehrheit ist zwar bei der Frage der Steuerbefreiung von internationalen Organisationen ein gewisser Handlungsbedarf gegeben. Die Bundesverwaltung konnte ihr aber glaubhaft versichern, dass Revisionsarbeiten am Bundesbeschluss von 1955 bereits im Gang sind. Dabei wird auch der im Zusammenhang mit der Steuerbefreiung des IOK geführten Diskussion Rechnung getragen. Es ist beabsichtigt, in einem neuen Gesetz zu definieren, welche Organisationen in den Genuss der Privilegien und Immunitäten kommen und in welchem Ausmass diese Organisationen privilegiert werden.

Der Gesetzentwurf sollte in ein bis eineinhalb Jahren vorliegen.

Aufgrund der Zusicherung der Bundesverwaltung, dass an der Problematik gearbeitet werde, beantragt die Mehrheit, der Parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Sie verzichtet auch darauf, mittels eines Vorstosses eben diese Reform zu fordern.

Sie haben von Frau Fässler die Argumente der Minderheit dargelegt erhalten. Sie befürwortet zwar, dass der Bundesrat die Staatsabkommen in eigener Kompetenz abschliessen können muss. Hingegen ist der im Bundesbeschluss von 1955 gewährte Ermessensspielraum einzuengen. Die Regierung, so die Minderheit, ist ja heute befugt, zugunsten von internationalen Organisationen Ausnahmen von der Steuergesetzgebung des Bundes vorzusehen. Diese Bestimmung ist für die Minderheit viel zu weit gefasst.

Die WAK beantragt Ihnen mit 10 zu 6 Stimmen, der Parlamentarischen Initiative Gysin Remo keine Folge zu geben.

Maitre Jean-Philippe (C, GE), pour la commission: Selon l'arrêté fédéral du 30 septembre 1995 concernant la conclusion ou à la modification d'accords avec des organisations internationales en vue de déterminer leur statut juridique en Suisse, le Conseil fédéral est compétent pour négocier et conclure de tels statuts, notamment sur le plan fiscal. M. Gysin souhaite supprimer cette compétence et la transférer au Parlement.

Il n'y a pas de doute que l'initiative parlementaire Gysin Remo trouve son origine dans la décision du Conseil fédéral relative au CIO. On peut dans le fond comprendre, à la suite de l'émotion et des larges débats qui ont eu lieu à l'époque, que cette décision controversée ait engendré une réaction au Parlement. Il s'avère cependant que la réaction n'est pas justifiée et que l'initiative parlementaire Gysin Remo n'est pas appropriée, et cela pour plusieurs motifs.

En commission, nous avons pu bénéficier de renseignements et d'informations très approfondis de la part du Département fédéral des affaires étrangères. Il nous a bien été expliqué que, par cet arrêté fédéral, c'est bien les Chambres fédérales qui ont formellement délégué au Conseil fédéral la compétence de conclure ces accords de siège avec des institutions spécialisées ou avec des organisations internationales. Mais le Conseil fédéral n'agit pas en solo, si vous me permettez l'expression, il agit toujours, en tout cas lorsque l'accord a des conséquences sur le plan fiscal, après approbation du canton de siège, après discussions approfondies avec le canton de siège.

Pourquoi les privilèges et immunités sont-ils accordés dans les accords de siège et pourquoi se justifie-t-il que le Conseil fédéral ait et conserve cette compétence? Il y a dans le fond trois critères essentiels que l'on peut résumer de la manière suivante:

Le premier pourrait être qualifié de critère d'indépendance. Les privilèges et immunités ne sont en effet pas accordés pour avantager des institutions et des personnes. Ils le sont pour permettre essentiellement aux organisations d'exercer leur fonction en toute indépendance par rapport à l'Etat hôte.

Le deuxième critère est celui de l'égalité de traitement, et il est fondamental. Les exemptions fiscales qui sont accordées aux organisations internationales se justifient en effet, par principe, pour des raisons d'égalité de traitement entre les Etats membres. Un Etat ne doit pas imposer fiscalement d'autres Etats par l'intermédiaire d'une organisation internationale et l'Etat du siège ne doit pas tirer un avantage fiscal,



AB 1999 N 2583 / BO 1999 N 2583

qui pourrait être injustifié, par la présence d'une organisation internationale sur son territoire. C'est assez simple à comprendre. Les organisations internationales sont, pour la plupart d'entre elles et de manière essentielle, financées par des contributions qui sont étatiques. Il est clair que, si ces organisations internationales devaient être imposées par l'Etat de siège, en réalité, indirectement, ce seraient d'autres Etats qui contribueraient à alimenter la caisse de l'Etat hôte. Cela est évidemment absolument contraire aux règles du droit international.

Le troisième et dernier critère que l'on peut mentionner et qui plaide en faveur de la compétence du Conseil fédéral également, c'est le critère de la rapidité. Il n'y a pas de doute que la conclusion d'un accord de siège dépend souvent de négociations à l'issue desquelles une décision doit pouvoir être prise rapidement. Cela est devenu d'autant plus vrai dans le contexte de très forte compétition que nous connaissons à l'heure actuelle s'agissant de l'implantation des organisations internationales, voire même simplement de la conservation ou du maintien de leur implantation actuelle. En Suisse, nous en savons quelque chose puisque nous avons la chance de bénéficier de l'implantation d'un nombre important d'organisations internationales, et le Conseil fédéral, d'ailleurs à juste titre, dit qu'il s'agit là d'un des aspects essentiels de la politique extérieure de notre pays. Et nous vivons aujourd'hui une situation de compétition accrue. Il suffit de penser, pour ne parler que de l'Europe, à la concurrence qui est exercée, notamment par Bonn ou par Vienne, pour ne prendre que ces seuls exemples. C'est dire que des décisions rapides doivent pouvoir être prises et, de toute évidence, seul le Gouvernement est en mesure de prendre des décisions qui respectent un certain rythme, un certain tempo.

Il nous a par ailleurs été bien confirmé en commission que tout le monde était conscient que la base légale actuelle, ce fameux arrêté du 30 septembre 1955, méritait d'être modernisée, qu'à certains égards elle méritait d'être clarifiée. Le Département fédéral des affaires étrangères a initié ces travaux. Actuellement, ils vont bon train, de sorte que nous espérons dans un délai relativement proche, qui devrait être de l'ordre d'une année à dix-huit mois au plus sur la base de ce qui nous a été dit en commission, pouvoir être saisis d'une nouvelle base légale qui modernise le dispositif législatif actuel.

Voilà les raisons pour lesquelles la commission, par 10 voix contre 6, a estimé que l'initiative parlementaire Gysin Remo, qui vise à transférer sans autre une compétence qui doit rester entre les mains du Gouvernement pour la mettre désormais dans le pouvoir de commission du Parlement, était une solution inopportune. De surcroît, nous aurons l'occasion de rediscuter tout cela, puisque nous serons saisis d'une modernisation de la base légale qui régit actuellement cette matière.

C'est la raison pour laquelle la majorité de la commission vous propose de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire Gysin Remo.

Abstimmung – Vote

Für Folgegeben 52 Stimmen

Dagegen 103 Stimmen