[AZA 1/4]
2A.618/1998/bol
II. ÖFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG
****
7. Februar 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Hartmann, Hungerbühler, Müller, Bundesrichterin Yersin und Gerichtsschreiber Häberli.

In Sachen
Liechtensteinische Landesbank AG, Städtle 44, Vaduz, Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Peter Forstmoser, Bahnhofstrasse 13, Zürich,

gegen
Eidgenössische Steuerverwaltung, Hauptabteilung Direkte Bundessteuer,
Verrechnungssteuer, Stempelabgaben,
Eidgenössische Steuerrekurskommission,

betreffend
Emissionsabgabe, hat sich ergeben:

A.- Auf den 1. Januar 1924 wurde das Gebiet des Fürstentums Liechtenstein zum Bestandteil des schweizerischen Zollgebiets (Art. 1 in Verbindung mit Art. 45 des Vertrags vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet; Zollvertrag [ZoV; SR 0.631. 112.514]). Zwischen den Vertragspartnern wurde vereinbart, dass in Liechtenstein grundsätzlich die gesamte schweizerische Zollgesetzgebung und - soweit es infolge des Zollanschlusses erforderlich ist - die übrige Bundesgesetzgebung Anwendung findet (Art. 4 ZoV); dabei kommt dem Fürstentum die gleiche Rechtsstellung zu wie den schweizerischen Kantonen (Art. 6 ZoV). An den Einnahmen aus Zöllen und Gebühren sowie der Stempelsteuer wird Liechtenstein nach Massgabe von Art. 35 bis Art. 37 ZoV beteiligt.
Die bundesrechtlichen Erlasse, welche infolge des Vertragsschlusses in Liechtenstein Geltung haben, sind in einem Anhang zum Zollvertrag aufgeführt (Art. 9 ZoV): Zu ihnen gehören unter anderem auch das Bundesgesetz vom 27. Juni 1973 über die Stempelabgaben (Stempelsteuergesetz [StG; SR 641. 10]) mit den zugehörigen Verordnungen sowie das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG; SR 173. 110; vgl. Anlage I zum Zollvertrag [Fassung vom 31. Dezember 1977; BBl 1979 II 541 ff.]). Die Bestimmungen des Bundesrechts, welche in Liechtenstein mit Abschluss des Zollvertrags anwendbar wurden, traten dort gleichzeitig mit diesem in Kraft; später erlassene (oder abgeänderte) Normen erhalten ohne weiteres zur gleichen Zeit Geltung wie in der Schweiz (vgl. Art. 2 des liechtensteinischen Einführungsgesetzes vom 13. Mai 1924 zum Zollvertrag mit der Schweiz [EG ZoV]).

B.- Die Liechtensteinische Landesbank (anfänglich: Spar- und Leihkasse für das Fürstentum Liechtenstein) wurde am 12. Januar 1923 durch Gesetz geschaffen. Sie war als Anstalt des öffentlichen Rechts zuletzt mit einem Dotationskapital von 160 Mio. Franken ausgestattet und verfügte über ein Partizipationskapital in der Höhe von 20 Mio. Franken. Ihre Rechte und Pflichten übernahm auf den 1. Januar 1993 die neu gegründete Liechtensteinische Landesbank AG (Art. 21 des Gesetzes vom 21. Oktober 1992 über die Liechtensteinische Landesbank [Landesbankgesetz; LBG]). Dabei wurde das bisherige Dotationskapital zum Aktienkapital der neuen Gesellschaft (Art. 22 LBG). Auf den 7. Mai 1993 wandelte die Generalversammlung auch das (unverändert überführte) Partizipationskapital in Aktienkapital um (vgl. Art. 22 LBG) und erhöhte dieses gleichzeitig um 10 Mio. auf insgesamt 190 Mio. Franken.

C.- Die Liechtensteinische Landesbank AG beantragte bei den Steuerbehörden, im Zusammenhang mit ihrer Gründung keine Stempelabgabe zu erheben (Schreiben vom 15. Juni 1993). Dennoch wurde sie von der Eidgenössischen Steuerverwaltung verpflichtet, Emissionsabgaben in der Höhe von Fr. 1._____, abzüglich der bereits (”ohne Präjudiz”) bezahlten 2._____ Franken, zu leisten (Entscheid vom 14. November 1994).

Unbestritten blieb der Steuerbetrag von Fr. 3._____, den die Landesbank - aufgrund der Kapitalerhöhung um 10 Mio. Franken - am 28. Juni 1993 überwiesen hatte.
Nachdem die Liechtensteinische Landesbank AG gegen diesen Entscheid erfolglos Einsprache erhoben hatte, gelangte sie an die Eidgenössische Steuerrekurskommission. Diese hiess die eingereichte Beschwerde (im Sinne der Erwägungen) teilweise gut, indem sie die geschuldete Abgabe auf Fr. 4._____ festsetzte und die Eidgenössische Steuerverwaltung verpflichtete, der Landesbank Fr. 5._____ nebst Zinsen zurückzuerstatten (Entscheid vom 11. November 1998).

D.- Hiergegen hat die Liechtensteinische Landesbank AG am 11. Dezember 1998 Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht eingereicht mit dem Antrag, den Entscheid der Eidgenössischen Steuerrekurskommission vollumfänglich aufzuheben und die Eidgenössische Steuerverwaltung zu verpflichten, die bezahlten Emissionsabgaben im Betrag von Fr. 1._____ nebst Zinsen zurückzuerstatten. Eventuell sei die geschuldete Emissionsabgabe neu auf Fr. 6._____ festzusetzen und die Eidgenössische Steuerverwaltung zu verpflichten, Fr. 7._____ zurückzuerstatten. Subeventuell beantragt die Beschwerdeführerin, den Steuerbetrag auf Fr. 8._____ festzulegen und die Eidgenössische Steuerverwaltung zur Rückleistung von Fr. 9._____ zu verpflichten. Subsubeventuell sei die
Sache zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
Die Eidgenössische Steuerverwaltung schliesst auf Abweisung der Beschwerde; darüber hinaus beantragt sie, die Emissionsabgabe sei in Bestätigung ihres Einspracheentscheids auf Fr. 1._____ festzusetzen. Die Eidgenössische Steuerrekurskommission hat auf eine Stellungnahme verzichtet.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Auf die vorliegende Streitsache findet gemäss Zollvertrag - neben den einschlägigen liechtensteinischen Bestimmungen - auch schweizerisches Recht Anwendung; dies betrifft insbesondere das Stempelsteuer- und das Bundesrechtspflegegesetz (vgl. lit. A).
a) Der angefochtene Entscheid der Eidgenössischen Steuerrekurskommission unterliegt der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 40 StG [Fassung vom 4. Oktober 1991, in Kraft seit 1. Januar 1994]). Als Steuerpflichtige ist die Beschwerdeführerin zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert (vgl. Art. 103 lit. a OG).

b) aa) Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde kann ein Verstoss gegen (schweizerisches) Bundesrecht, zu dem auch das Staatsvertragsrecht gehört, gerügt werden (Art. 104 lit. a OG). Nicht zulässig sind an sich Vorbringen, mit welchen eine Verletzung ausländischer Rechtsnormen geltend gemacht wird. Dennoch sind im vorliegenden Zusammenhang, neben dem Zollvertrag und dem Stempelsteuergesetz als massgebenden Rechtsquellen, auch die einschlägigen liechtensteinischen Bestimmungen mit zu berücksichtigen; diese Besonderheit ergibt sich aus dem Umstand, dass gemäss staatsvertraglicher Vereinbarung Gesetzesvollzug und Rechtskontrolle (bereits erstinstanzlich) ausschliesslich den Schweizer Behörden obliegen.
bb) Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde können vorliegend die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden (Art. 104 lit. a und lit. b OG). An den ermittelten Sachverhalt ist das Bundesgericht allerdings dann gebunden, wenn es sich - wie hier - bei der Vorinstanz um eine richterliche Behörde handelt; vorbehalten bleibt, dass der Sachverhalt nicht offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung wesentlicher Verfahrensbestimmungen festgestellt wurde (Art. 105 Abs. 2 OG).
cc) Im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren wendet das Bundesgericht das Recht von Amtes wegen an; es ist gemäss Art. 114 Abs. 1 OG an die von den Parteien vorgebrachten Begründungen nicht gebunden und kann die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder abweisen (BGE 117 Ib 114 E. 4a S. 117, mit Hinweis).

c) Die Rekurskommission hat in Ziff. 1 des angefochtenen Entscheids die Beschwerde im Sinne der Erwägungen teilweise gutgeheissen und in Ziff. 2 verfügt, ein Teil der (von der Beschwerdeführerin bereits gänzlich) bezahlten Stempelabgaben sei zurückzuerstatten. Streitig ist im Verfahren vor Bundesgericht nicht die Rückerstattungspflicht als solche, sondern allein die Höhe der (allenfalls) geschuldeten Emissionsabgabe.

2.- a) Stempelabgaben werden u.a. in der Form von Emissionsabgaben auf der entgeltlichen oder unentgeltlichen Begründung und Erhöhung von Beteiligungsrechten erhoben; besteuert wird insbesondere die Ausgabe inländischer Aktien und Partizipationsscheine (Art. 1 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 lit. a StG [Fassung vom 4. Oktober 1991]), wobei die Gesellschaft selbst abgabepflichtig ist (vgl. Art. 10 Abs. 1 StG). Dies gilt auch für Aktiengesellschaften, welche durch behördliche Verfügung oder Gesetz errichtet wurden; wenn eine (inländische) Aktiengesellschaft öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Natur Beteiligungsrechte in Form von Aktien oder Partizipationsscheinen schafft, so ist dafür regelmässig eine Emissionsabgabe geschuldet (BGE 115 Ib 233 E. 2 S. 235 ff.). Ausgenommen sind jene Beteiligungsrechte, welche unter Verwendung von Partizipationskapital begründet oder erhöht werden, falls die Gesellschaft nachzuweisen vermag, dass sie die Abgabe auf diesem Kapital bereits entrichtet hat (Art. 6 Abs. 1 lit. g StG [eingefügt am 4. Oktober 1991, in Kraft seit 1. Juli 1992]). Bei Emissionsabgaben, welche für die Ausgabe von Aktien und Partizipationsscheinen geschuldet sind, entsteht die Forderung des Fiskus im
Zeitpunkt, in dem die Begründung oder Erhöhung der Beteiligungsrechte im Handelsregister eingetragen wird (Art. 7 Abs. 1 lit. a StG [Fassung vom 4. Oktober 1991]).

b) aa) Als Anstalt des öffentlichen Rechts hatte die Liechtensteinische Landesbank von ihrer Gründung an weder Steuern noch Abgaben zu entrichten. Dieses Privileg umfasste gemäss ausdrücklicher gesetzlicher Regelung auch jene Verkehrssteuern, welche "nach Massgabe der Stempelgesetzgebung von [...der Landesbank]selbst zu entrichten wären" (Art. 5 des Gesetzes vom 12. Januar 1923 betreffend die Spar- und Leihkasse für das Fürstentum Liechtenstein; Art. 40 des Gesetzes vom 4. November 1981 über die Liechtensteinische Landesbank). Im Zollvertrag mit der Schweiz wurde die Steuerfreiheit der Liechtensteinischen Landesbank berücksichtigt; zum Ausdruck kommt dies in Ziff. III des Schlussprotokolls, wonach in Liechtenstein auf die Erhebung von Stempelabgaben verzichtet wird, soweit Verpflichtungen entgegenstehen, welche die Fürstliche Regierung vor dem 27. Januar 1923 eingegangen ist. Nachdem die Steuer- und Abgabenbefreiung der Landesbank bereits im Gründungsgesetz vom 12. Januar 1923 vorgesehen war (vgl. oben), war diese - in der Rechtsform der öffentlichrechtlichen Anstalt - auch staatsvertraglich von der Entrichtung sie selbst betreffender Stempelabgaben entbunden.
bb) Anders als die früheren Erlasse sieht das geltende Landesbankgesetz vom 21. Oktober 1992 keine Steuerbefreiung mehr vor. Aus den Materialien ergibt sich zweifelsfrei, dass die neue Aktiengesellschaft grundsätzlich nicht mehr über die Privilegien verfügen sollte, welche der Landesbank bisher zugekommen waren: Zwar wurde in den parlamentarischen Beratungen vornehmlich darüber diskutiert, ob und in welchem Umfang die Staatsgarantie angesichts der "Teilprivatisierung" beizubehalten sei. Dennoch kam aber unmissverständlich zum Ausdruck, dass das Parlament die "übrigen Privilegien", zu denen offensichtlich auch die Steuerbefreiung gehörte, im Zuge der rechtlichen Umgestaltung der Landesbank abschaffen wollte (vgl. Protokoll über die öffentliche Landtagssitzung vom 14. Mai 1992, insb. S. 789; Protokoll über die öffentliche Landtagssitzung vom 21. Oktober 1992, S. 1567). Es ist denn auch unbestritten, dass die Liechtensteinische Landesbank AG heute der Steuerpflicht unterliegt. Streitig ist einzig, wie ihre Umwandlung von einer Anstalt in eine Aktiengesellschaft stempelsteuerrechtlich zu behandeln ist.

3.- a) Die Vorinstanz geht mit der Beschwerdeführerin einig, dass eine blosse Änderung der Rechtsform vorliege: Die Landesbank sei nicht als Anstalt liquidiert und als öffentlichrechtliche Aktiengesellschaft neu gegründet worden; vielmehr sei die Identität des Rechtssubjekts gewahrt worden (vgl. hierzu: Christian Meier-Schatz, Die Zulässigkeit aussergesetzlicher Rechtsformwechsel im Gesellschaftsrecht, in: ZSR 113/1994 I S. 374 f.). Dies zeige sich nicht zuletzt daran, dass die Transformation der Landesbank im - dem Schweizer Handelsregister entsprechenden - liechtensteinischen Öffentlichkeitsregister als blosse Änderung der Firma eingetragen worden sei. Die Vorinstanz hat weiter ausgeführt, eine neue Gesellschaft stünde selbstverständlich nicht mehr im Genuss der gesetzlichen Steuerbefreiung, die ihrer Vorgängerin eingeräumt worden sei. Da es sich jedoch bei der Beschwerdeführerin nicht um eine Neugründung handle, sei nicht offensichtlich, dass diese für ihre Umwandlung Emissionsabgaben schulde. Die Vorinstanz hat die Steuerpflicht schliesslich bejaht, weil die Privilegierung der Landesbank zum selben Zeitpunkt aufgehoben worden sei, in dem vorliegend die Steuerforderung entstanden sei; deshalb habe die Steuerbefreiung jene
Stempelabgaben, welche für die im Zuge der Transformation emittierten Aktien geschuldet würden, nicht mehr

erfasst.

b) Die Beschwerdeführerin ist demgegenüber der Auffassung, die Umwandlung ihres Dotationskapitals sei zu einem Zeitpunkt erfolgt, in dem die Steuerbefreiung des alten Rechts noch Geltung gehabt habe. Sie rügt einerseits, die Vorinstanz habe das internationale Kollisionsrecht und, hinsichtlich übergangsrechtlicher Fragen, das massgebende liechtensteinische Recht ausser Acht gelassen. Andererseits macht sie geltend, im angefochtenen Entscheid sei das Stempelsteuergesetz zu Unrecht angewandt worden. Die Beschwerdeführerin verkennt jedoch, dass sich das anwendbare Recht nach Massgabe des Zollvertrags sowie des dazugehörenden Schlussprotokolls bestimmt; aus dem Staatsvertrag ergibt sich ohne weiteres, dass auf den vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt primär Bundesrecht und insbesondere das Stempelsteuergesetz Anwendung findet. Allerdings ist - und dies hat die Vorinstanz zu wenig deutlich gemacht - bei der Beurteilung der Tragweite von Bundes- und Staatsvertragsrecht die Auffassung des liechtensteinischen Gesetzgebers, wie sie insbesondere in den verschiedenen Erlassen über die Landesbank zum Ausdruck gekommen ist, mit zu berücksichtigen (vgl. auch Art. 31 und Art. 109 EG ZoV).

c) aa) Ferner ist die Beschwerdeführerin der Meinung, die richtige Auslegung des Landesbankgesetzes zeige, dass "der gesamte Umwandlungsvorgang noch im Rahmen der Steuerbefreiung" erfolgt sei. Das alte Recht, welches ihr Steuerfreiheit eingeräumt habe, sei gemäss Art. 23 LBG erst auf jenen Zeitpunkt aufgehoben worden, in welchem sie als Aktiengesellschaft Rechtspersönlichkeit erlangt habe; dies sei am 4. Januar 1993 mit Inkrafttreten des Landesbankgesetzes geschehen (vgl. Art. 24 LBG). Sie argumentiert weiter, damals sei das Dotationskapital bereits in Aktienkapital umgewandelt, d.h. die Beteiligungsrechte, welche die Vorinstanz für steuerbar erklärt habe, seien bereits begründet gewesen. Dies stelle eine Voraussetzung für die (anschliessende) Bildung der Aktiengesellschaft dar. Massgebend für das allfällige Entstehen einer Abgabeforderung wäre der Eintrag vom 4. Januar 1993 im Öffentlichkeitsregister gewesen. Da jedoch die Begründung der Beteiligungsrechte - als (an sich) steuerbarer Vorgang - bereits früher, noch unter Geltung der Steuerbefreiung, erfolgt sei, habe gar kein Anspruch des Fiskus auf Emissionsabgaben entstehen können.
bb) Diese formalistische Betrachtungsweise überzeugt indessen nicht: Es erscheint zunächst fraglich, ob Beteiligungsrechte an einer Gesellschaft tatsächlich eingeräumt werden können, bevor diese selbst entstanden ist. Zu prüfen wäre zumindest, ob die Beschwerdeführerin in ihrer Argumentation nicht die Begründung eines obligatorischen Anspruchs (auf die Übertragung von Beteiligungsrechten an der noch zu gründenden juristischen Person) mit der effektiven Berechtigung an der Gesellschaft verwechselt (vgl. Peter Forstmoser/Arthur Meier-Hayoz/Peter Nobel, Schweizerisches Aktienrecht, Bern 1996, S. 559). Im Übrigen wäre - käme es denn darauf an - im vorliegenden Zusammenhang ohnehin nach steuerrechtlichen Gesichtspunkten zu entscheiden, wann im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. a StG Beteiligungsrechte begründet worden sind.
Weiter trifft es zwar zu, dass der liechtensteinische Gesetzgeber frei darüber befinden konnte, welche steuerlichen Konsequenzen die Umwandlung der Landesbank zeitigen sollte. Er hat dies jedoch nicht - zumindest nicht ausdrücklich - getan. Deshalb ist die Streitfrage, unter Mitberücksichtigung des relevanten liechtensteinischen Rechts, nach Zollvertrag und Stempelsteuergesetz zu entscheiden. Letzteres differenziert, wie die Vorinstanz zu Recht festgestellt hat, in zeitlicher Hinsicht nicht zwischen dem steuerbaren Vorgang, hier der Begründung von Aktionärsrechten, und der Entstehung der Abgabeforderung. Es beschränkt sich darauf, abhängig vom jeweiligen Steuerobjekt, zu bestimmen, wann der Anspruch des Staates auf die Emissionsabgabe entsteht (vgl. Art. 7 StG). Deshalb ist auch nicht entscheidend, ob die Gründung der Aktiengesellschaft (durch Gesetz) allenfalls vom (deklaratorischen) Eintrag im Öffentlichkeitsregister durch eine logische Sekunde getrennt ist. Die Streitfrage lässt sich nicht allein mittels spitzfindiger Erörterungen zu den zeitlichen Zusammenhängen lösen.
cc) Anzusetzen ist vielmehr beim Umstand, dass das Landesbankgesetz vom 21. Oktober 1992 der Beschwerdeführerin in ihrem neuen Rechtskleid keine Steuerfreiheit mehr zugesteht. Dieser bewusste Entscheid des liechtensteinischen Gesetzgebers (vgl. E. 2b/bb) zeigt, dass das fragliche Privileg eindeutig mit der früheren Anstalt verbunden war. Die Emission der Aktien ging aber von der neuen, als öffentlichrechtliche Aktiengesellschaft ausgestalteten Landesbank aus. Dieser ist sie organisatorisch und auch wirtschaftlich zuzuordnen, bildet doch die Wahl der Rechtsform einer Aktiengesellschaft notwendigerweise die Grundlage für die Ausgabe von Aktien. Mit der Landesbank als Anstalt hatte dieser Vorgang - unabhängig davon, ob tatsächlich ein blosser Wechsel des Rechtskleids vorliegt - nur mittelbar etwas zu tun. Dem Vorbehalt von Ziff. III des Schlussprotokolls zum Zollvertrag kommt deshalb vorliegend, mangels anders lautender gesetzlicher Regelung, keine

Geltung zu.

d) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin verträgt sich dieses Ergebnis auch mit Sinn und Zweck des Landesbankgesetzes. aa) Zwar trifft zu, dass die streitige Emissionsabgabe zu einem nicht unerheblichen Kapitalabfluss führt. Soweit mit der Umwandlung der Landesbank eine Stärkung der Eigenkapitalbasis bezweckt wurde, besteht ein entsprechender Zielkonflikt. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, dass das Landesbankgesetz die alten Privilegien (abgesehen von der Staatsgarantie für Sparguthaben und Kassenobligationen; vgl. Art. 5 LBG) im Zuge der "Teilprivatisierung" abgeschafft und die Landesbank den übrigen Aktiengesellschaften weitgehend gleichgestellt hat. Es ist deshalb durchaus im Sinne des neuen Gesetzes, wenn die Beschwerdeführerin gleich behandelt wird wie andere private oder öffentlichrechtliche Gesellschaften, welche Beteiligungsrechte begründen oder erhöhen (vgl. Urteile vom 3. Oktober 1996 und 25. August 1998 in: ASA 65 S. 827 ff. bzw. 67 S. 748 ff. betreffend Kantonalbanken Wallis und Genf). Im Übrigen macht die Emissionsabgabe in der Tat X._____ Prozent des (damaligen) Grundkapitals der Landesbank von 180 Mio. Franken aus; im Vergleich zu den ausgewiesenen Eigenmitteln in der Höhe von knapp 618 Mio.
Franken (vgl. Geschäftsbericht 1992) fällt sie jedoch nicht unverhältnismässig stark ins Gewicht.
bb) Die Beschwerdeführerin rügt weiter zu Unrecht, die steuerliche Belastung der Transformation ergebe ein "absurdes und unfaires Resultat". Zu der von ihr beanstandeten Situation kommt es grundsätzlich bei allen Unternehmen der öffentlichen Hand, an denen finanziell auch Private partizipieren: Die geschuldeten Steuern treffen wirtschaftlich alle am Unternehmen Beteiligten, also neben dem Staat auch die Privaten; die bezahlten Steuerbeträge kommen aber notwendigerweise (in ihrer Gesamtheit) dem Gemeinwesen zu. Deshalb führt vorliegend der Umstand, dass der liechtensteinische Staat mehr Steuern einnimmt, als er als Mehrheitsaktionär der Beschwerdeführerin wirtschaftlich zu tragen hat, zu keiner unbilligen Benachteiligung der (privaten) Minderheitsaktionäre. Daran ändert nichts, dass der Staat als Gesetzgeber an sich die rechtliche Umwandlung der Landesbank steuerfrei hätte abwickeln können.

e) Schliesslich ist auch der Einwand unbegründet, es fehle an einer gesetzlichen Grundlage für die Besteuerung der Beschwerdeführerin. Die Vorinstanz hat sich, wie bereits erwähnt, richtigerweise auf den Zollvertrag und das Stempelsteuergesetz gestützt; der angefochtene Entscheid findet in Letzterem - nachdem der Vorbehalt von Ziff. III des Schlussprotokolls zum Zollvertrag auf den vorliegenden Sachverhalt keine Anwendung findet - eine genügende gesetzliche Grundlage.

4.- Die Vorinstanz hat die Umwandlung der Landesbank als blossen Rechtsformwechsel betrachtet, bei welchem die Identität des Unternehmens gewahrt worden sei. Demzufolge sei es zu keiner Vermögensübertragung auf die Aktiengesellschaft gekommen und die Transformation habe das Partizipationskapital der Anstalt nicht berührt. Erst in dessen Umwandlung in Aktienkapital (per 7. Mai 1993) hat sie einen steuerbaren Vorgang gesehen. Die Beschwerdeführerin bestreitet jedoch, hierfür Emissionsabgaben zu schulden; sie macht geltend, es sei ausgeschlossen, die als Partizipationskapital steuerfrei geschaffenen Beteiligungsrechte in der Form von Aktien nachträglich zu besteuern.
a) Zu Recht stützt die Beschwerdeführerin ihre Argumentation nicht auf Art. 6 lit. g StG: Die Ausnahme kommt nur dann zum Tragen, wenn auf dem umgewandelten Partizipationskapital bereits Emissionsabgaben bezahlt worden sind; nicht erfasst wird nach dem klaren Wortlaut Partizipationskapital, das - aus welchen Gründen auch immer - steuerbefreit gebildet werden konnte. Nicht stichhaltig ist jedoch auch der Hinweis auf Art. 109 Ziff. 4 Abs. 2 EG ZoV. Diese Bestimmung schliesst es aus, für eine Urkunde Stempel-, Registrierungs- oder Eintragungsabgaben zu erheben, wenn diese Urkunde bereits mit einer Abgabe belastet oder als abgabenfrei erklärt worden sei; Gleiches gelte für "eine andere Urkunde, welche dasselbe Rechtsverhältnis betrifft". Hieraus leitet die Beschwerdeführerin ab, dass auf den Aktien, welche sie als "Nachfolgeurkunden" der steuerfrei ausgegebenen Partizipationsscheine betrachtet, keine Stempelabgaben erhoben werden dürften. Mit dieser Argumentation verkennt sie, dass Art. 109 EG ZoV vorliegend keine Anwendung findet: Unter dem Marginale "Abänderung und Aufhebung des geltenden Rechtes" werden die Auswirkungen des Zollvertrags auf die geltende liechtensteinische Gesetzgebung geregelt. Bestimmungen, welche dem
Einführungsgesetz oder dem anwendbaren Schweizer Recht widersprechen, werden aufgehoben; es kommt klar zum Ausdruck, dass Bundesrecht dem Landesrecht vorgeht (vgl. Ziff. 1, Ziff. 3 und Ziff. 4 Abs. 1). Aus diesen Zusammenhängen ist ersichtlich, dass sich Art. 109 Ziff. 4 Abs. 2 EG ZoV allein an die liechtensteinischen

Behörden wendet. Ihnen wird untersagt, Urkunden erneut mit Abgaben zu belasten, die zuvor bereits besteuert (oder für steuerfrei erklärt) worden sind; dabei ist vornehmlich an die Stempelabgabe nach eidgenössischem Recht zu denken (vgl. Art. 31 EG ZoV). Eine Steuerbefreiung der Beschwerdeführerin liesse sich jedoch so oder anders nicht auf Art. 109 Ziff. 4 Abs. 2 EG ZoV stützen, weil es sich offensichtlich nicht mehr um das "gleiche" Rechtsverhältnis im Sinne dieser Bestimmung handelt, wenn aus Partizipanten stimmberechtigte Mitglieder der Aktiengesellschaft werden (vgl. Art. 12 der Statuten der Liechtensteinischen Landesbank AG). Aus den gleichen Gründen ist das Argument nicht zu hören, über die Steuerbarkeit bzw. Steuerbefreiung des Partizipationskapitals sei bei dessen Schaffung definitiv entschieden worden, weshalb heute eine nachträgliche Besteuerung nicht zulässig sei.
b) aa) Die Eidgenössische Steuerverwaltung macht in ihrer Vernehmlassung geltend, die Transformation der Beschwerdeführerin sei - anders als die Vorinstanz angenommen habe - kein blosser Wechsel der Rechtsform. Bei der Liechtensteinischen Landesbank AG handle es sich um eine neue juristische Person, weshalb ihr die Aktiven und Passiven der Anstalt übertragen werden mussten. Da dergestalt im Zuge der Umwandlung alle Beteiligungsrechte neu geschaffen worden seien, müssten mit der Gründung der Aktiengesellschaft auf deren gesamtem Grundkapital Stempelabgaben bezahlt werden. Entgegen der Betrachtungsweise der Vorinstanz seien der Beschwerdeführerin auch im Umfang des Partizipationskapitals neue Mittel zugeflossen. Deshalb müsse die Emissionsabgabe nicht vom Nennwert der neuen Aktien (bzw. des überführten Partizipationskapitals) in der Höhe von lediglich 20 Mio. Franken, sondern - gleich wie bei der Umwandlung des Dotationskapitals - auf den effektiv zugeflossenen Mitteln erhoben werden (vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. a StG). Gestützt auf diese Ausführungen beantragt die Eidgenössische Steuerverwaltung - im Sinne einer reformatio in peius - die Bestätigung ihres Einspracheentscheids (vgl. lit. D).
bb) Angesichts der Möglichkeit, in Abgabestreitigkeiten einen Entscheid der Vorinstanz dem objektiven Recht anzupassen, ohne an die Anträge der Beschwerdeführerin gebunden zu sein (Art. 114 Abs. 1 OG; vgl. E. 1b/bb), könnte eine entsprechende Berichtigung vorgenommen werden. Allerdings greift das Bundesgericht gestützt auf Art. 114 Abs. 1 OG nur ein, wenn der betreffende Entscheid offensichtlich unrichtig und die Korrektur von erheblicher Bedeutung ist (BGE 108 Ib 227 E. 1b S. 228, mit Hinweis). Aus der unterschiedlichen Rechtsauffassung von Vorinstanz und Eidgenössischer Steuerverwaltung resultiert eine Differenz in der Höhe der geschuldeten Emissionsabgaben von gut 10._____ Franken. Dennoch kann letztlich offen bleiben, wie der Rechtsformwechsel bei der Beschwerdeführerin genau abgewickelt worden ist. Obschon die Bedenken, welche die Eidgenössische Steuerverwaltung äussert, nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen sind, lassen sie den angefochtenen Entscheid in diesem Punkt nicht als offensichtlich unrichtig erscheinen: Die Vorinstanz hat die verschiedenen Indizien gegeneinander abgewogen, die aus ihrer Sicht für oder gegen eine Neugründung der Beschwerdeführerin sprechen. Der Schluss, den sie aus ihren Überlegungen gezogen
hat, lässt sich vertreten. Eine Abänderung des angefochtenen Entscheids zuungunsten der Beschwerdeführerin ist deshalb - ungeachtet des Umstands, dass einer Korrektur angesichts der Differenz im Steuerbetrag erhebliche Bedeutung zukäme - nicht geboten.

5.- Schliesslich beanstandet die Beschwerdeführerin auch die Steuerberechnung des angefochtenen Entscheids. Zu den entsprechenden (Eventual-)Anträgen macht sie jedoch kaum Ausführungen; deren Begründung ist schwergewichtig der Beschwerdeschrift zu entnehmen, die dem vorinstanzlichen Verfahren zugrunde lag. Obschon bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (im Gegensatz zur staatsrechtlichen Beschwerde) kein qualifiziertes "Rügeprinzip" gilt, muss aus der Eingabe wenigstens in den Grundzügen ersichtlich sein, inwiefern der angefochtene Entscheid beanstandet wird; pauschale Verweisungen auf Rechtsschriften in anderen Verfahren genügen den Begründungsanforderungen grundsätzlich nicht (vgl. BGE 123 V 335 E. 1b S. 337 f.; 113 Ib 287 E. 1 S. 287 f.). Unter diesen Gesichtspunkten kann auf den Eventual- und den Subeventualantrag (vgl. lit. C) gerade noch eingetreten werden. Nicht weiter auf die Beschwerde einzugehen ist jedoch, soweit - ohne jegliche Begründung - (subsubeventuell) die Rückweisung der Sache zu neuer Beurteilung an die Vorinstanz beantragt wird. Da es sich bei der Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich um ein reformatorisches Rechtsmittel handelt und der Sachverhalt vorliegend liquid ist, wäre dieser Antrag im Übrigen
ohnehin abzuweisen.

a) Soweit die Beschwerdeführerin geltend macht, es sei nicht der ordentliche Steuersatz von drei Prozent anzuwenden (Art. 8 Abs. 1 StG in der Fassung vom 7. Oktober 1977), sind ihre Vorbringen nicht stichhaltig. Art.

9 Abs. 1 lit. a StG (in Kraft bis zum 1. April 1993) sah zwar in der Tat vor, dass u.a. für die Umwandlung von Unternehmen ein reduzierter Steuersatz von einem Prozent Geltung hat. Diese Bestimmung fand aber ausschliesslich auf jene Unternehmen Anwendung, welche vor der Umwandlung in eine der Rechtsformen gekleidet waren, die im Gesetzestext erwähnt werden (Aktien-, Kommanditaktiengesellschaft, Genossenschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung; Urteil vom 3. Oktober 1996 in: ASA 65 S. 835 f., mit Hinweisen). Da dies bei der Beschwerdeführerin als öffentlichrechtliche Anstalt nicht der Fall war, kann sie sich nicht auf Art. 9 Abs. 1 lit. a StG berufen. Im Übrigen ist die Parallele, welche die Vorinstanz zur Umwandlung einer Schweizer Kantonalbank gezogen hat, keineswegs verfehlt. Die Beschwerdeführerin verkennt, dass dem Fürstentum Liechtenstein bezüglich der auf seinem Gebiet anwendbaren Bundesgesetzgebung grundsätzlich die gleiche Rechtsstellung zukommt wie den schweizerischen Kantonen (Art. 6 ZoV; vgl.
hierzu Hans Zurlinden, Liechtenstein und die Schweiz, Bern 1931, S. 44 u. S. 49). Die Liechtensteinische Landesbank ist wohl auch am ehesten mit einer Kantonalbank vergleichbar (vgl. Andreas Kley, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, Vaduz 1998, S. 96).

b) Bereits vor der Eidgenössischen Steuerrekurskommission hat die Beschwerdeführerin (subeventuell) beantragt, die Steuer auf Fr. 8._____ festzusetzen; die Abgabe sei so zu berechnen, wie wenn es keine Steuerbefreiung gegeben hätte. Die Vorinstanz hat dieses Argument mit der (zutreffenden) Begründung verworfen, dass die Emissionsabgabe nach dem Wert zu bestimmen sei, den die eingebrachten Aktiven und Passiven im Zeitpunkt der Umwandlung gehabt hätten (Art. 8 Abs. 3 StG; vgl. Urteil vom 3. Oktober 1996 in: ASA 65 S. 836 f.). Im vorliegenden Verfahren hat die Beschwerdeführerin ihren Antrag wiederholt, ohne jedoch zu den Ausführungen der Steuerrekurskommission Stellung zu nehmen. Sie macht einzig geltend, wenn der Vorinstanz zu folgen sei, müsse für die Wertbestimmung der Zeitpunkt der Eintragung im Handelsregister massgebend sein. Dass sich dadurch ein Steuerbetrag von Fr. 8._____ ergeben soll, ist weder geltend gemacht noch ersichtlich. Die Beschwerde ist deshalb auch insoweit 0abzuweisen.

Lausanne, 7. Februar 2000