

14.082

**Botschaft
über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung
des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz
und Usbekistan**

vom 12. November 2014

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Abkommens zwischen der Schweiz und Usbekistan zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

12. November 2014

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Didier Burkhalter
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das Abkommen vom 3. April 2002 zwischen der Schweiz und Usbekistan zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen enthält keine Bestimmung zum Informationsaustausch. Das Abkommen ist seit dem 1. Januar 2004 anwendbar.

2013 haben Verhandlungen auf schriftlichem Weg zu einem Änderungsprotokoll geführt, das die bilateralen Beziehungen in diesem Bereich um den aktuellen internationalen Standard des Informationsaustauschs auf Anfrage ergänzt. Das Änderungsprotokoll wurde am 1. Juli 2014 in Bern unterzeichnet.

Die Kantone und die interessierten Wirtschaftskreise haben den Abschluss dieses Änderungsprotokolls begrüsst.

Botschaft

1 **Allgemeine Überlegungen über die Weiterentwicklung der Abkommenspolitik zur Vermeidung der Doppelbesteuerung**

Doppelbesteuerungsabkommen sind ein wichtiges Mittel der Steuerpolitik. Gute Abkommen erleichtern die Tätigkeit unserer Exportwirtschaft, fördern Investitionen in der Schweiz und tragen damit zum Wohlstand in der Schweiz und im Partnerland bei.

Die Politik der Schweiz im Bereich der Doppelbesteuerungsabkommen richtet sich seit jeher nach dem Standard der OECD, weil dieser am besten geeignet ist, das Wohlstandsziel zu erreichen. Sie zielt hauptsächlich darauf ab, die Zuständigkeiten bei der Besteuerung natürlicher und juristischer Personen klar zuzuweisen, die Quellensteuer auf Zinsen, Dividenden und Lizenzgebühren möglichst tief zu halten und allgemein Steuerkonflikte zu verhindern, die sich auf international tätige Steuerpflichtige nachteilig auswirken könnten. Dabei musste die Schweiz schon immer den goldenen Mittelweg zwischen günstigen steuerlichen Rahmenbedingungen im eigenen Land einerseits und internationaler Anerkennung ihrer Steuerordnung andererseits finden. Gute Schweizer Lösungen können wertlos werden, wenn sie international keine Anerkennung finden.

2 **Ausgangslage, Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen**

Das in Zentralasien gelegene Usbekistan verfügt über bedeutende Bodenschätze (Gas, Öl, Gold, Uranium, Kohle, Zink, Kupfer, Silber). Die Landwirtschaft ist stark auf den Anbau von Baumwolle ausgerichtet; Usbekistan gehört zu den weltweit grössten Baumwollproduzenten. Usbekistans grosses Wachstumspotenzial schlug sich in den letzten Jahren in Wachstumsraten von über 7 Prozent nieder. Die Doppelbesteuerungsabkommen, welche Direktinvestitionen ausländischer Gesellschaften sowie die globale Tätigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen fördern, spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle.

Die Schweiz unterzeichnete am 3. April 2002 mit der Republik Usbekistan ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen, einschliesslich eines Protokolls (hiernach «das Abkommen»)¹. Dieses Abkommen trat am 15. August 2003 in Kraft und ist seit dem 1. Januar 2004 anwendbar.

Das bestehende Abkommen enthält keinen Artikel über den Informationsaustausch. Die Amtshilfe beschränkt sich nach heutigem Abkommen gemäss schweizerischer Praxis auf diesem Gebiet demnach auf den Austausch der Informationen, die zur ordnungsgemässen Anwendung des Abkommens und zur Bekämpfung seiner missbräuchlichen Anwendung notwendig sind. Nach dem Rückzug des Vorbehalts der Schweiz zu Artikel 26 des OECD-Musterabkommens im März 2009 konnte die

¹ SR 0.672.962.11

Schweiz bereits über 40 Doppelbesteuerungsabkommen an den internationalen Standard anpassen.

Usbekistan veröffentlichte per Dekret vom 12. September 2003 eine Liste von Staaten und politischen Unterabteilungen, welche vorteilhafte Steuerregelungen anbieten oder keinen Informationsaustausch über Finanztransaktionen vorsehen. Die Schweiz stand mit den vier Kantonen Genf, Neuenburg, Freiburg und Zug ebenfalls auf der am 5. April 2013 überarbeiteten und erneut publizierten schwarzen Liste. Auch wenn sich diese Massnahme nur beschränkt auf die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen auswirkte, so schadete sie doch dem Image der Schweiz und dieser Kantone. Die usbekischen Behörden hatten sich in den bei der Paraphierung unterzeichneten *Agreed Minutes* verpflichtet, die vier Kantone aus der Liste zu entfernen; die Verpflichtung wurde nach der Unterzeichnung des Änderungsprotokolls eingehalten.

Im Dezember 2010 ersuchten die usbekischen Behörden die Schweiz um die Aufnahme von Verhandlungen über eine Revision des Abkommens, um insbesondere eine Bestimmung zum Informationsaustausch gemäss neuer Abkommenspraxis der Schweiz seit 2009 darin aufzunehmen.

Aufgrund eines Briefwechsels vom Mai und Juni 2012 sowie eines Treffens der 6. Bilateralen Wirtschaftskommission Schweiz-Usbekistan am 13. Juni 2012 nahmen die zuständigen Behörden der beiden Länder miteinander Kontakt auf, um Verhandlungen zur Verankerung einer Bestimmung zum Informationsaustausch in das Abkommen aufzunehmen und die vier Kantone entsprechend von der schwarzen Liste zu streichen. Die Verhandlungen erfolgten 2013 auf schriftlichem Weg.

Das Änderungsprotokoll wurde am 1. Juli 2014 in Bern unterzeichnet.

3 Würdigung

Das geltende Abkommen enthält, gemessen an den wirtschaftlichen Zielen und an denjenigen der Abkommenspolitik, die im Bereich der Vermeidung der Doppelbesteuerung von der Schweiz und von Usbekistan verfolgt wird, insgesamt vorteilhafte Lösungen. Aus Schweizer Sicht war es demnach nicht angezeigt, vertragliche Verbesserungen anzustreben; ausserdem gab es nach Auffassung beider Staaten keinen Grund, das 2002 erzielte Resultat in Frage zu stellen. Erforderlich war einzig die Anpassung der Amtshilfe an den internationalen Standard; diese wurde vorgenommen. Die neue Bestimmung zum Informationsaustausch steht in Einklang mit dem internationalen Standard und dem Ziel der schweizerischen Abkommenspolitik in diesem Bereich. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die neue Regelung im Bereich des Informationsaustausches unmittelbar mit der Unterzeichnung des Änderungsprotokolls die Streichung von vier Schweizer Kantonen von der usbekischen schwarzen Liste erlaubte.

Die Schweiz kann somit im Rahmen der *Peer-Review* des «Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes» (*Global Forum*) ein weiteres Doppelbesteuerungsabkommen geltend machen, was sie in dieser Frage in eine bessere Position versetzt. Es ist also wünschenswert, dass diese Änderung möglichst rasch in Kraft tritt.

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Änderungsprotokolls

Die neuen Bestimmungen zur Regelung der Amtshilfe zwischen den beiden Staaten folgen sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht dem Musterabkommen der OECD (hiernach: «OECD-Musterabkommen») sowie der Abkommenspolitik der Schweiz in diesem Bereich. Nachfolgend werden deshalb lediglich die in Einklang mit dem internationalen Standard und der einschlägigen Schweizer Abkommenspolitik in diesem Bereich stehenden Neuerungen erläutert.

Art. I des Änderungsprotokolls betreffend Art. 25^{bis} des Abkommens (Informationsaustausch)

Das Änderungsprotokoll enthält eine Bestimmung zum Informationsaustausch nach dem internationalen Standard. Im Folgenden wird lediglich auf einzelne Punkte eingegangen.

Das Änderungsprotokoll übernimmt im Wesentlichen den Wortlaut von Artikel 26 des OECD-Musterabkommens. Abweichungen betreffen die Beschränkung des materiellen Anwendungsbereichs des Informationsaustauschs auf Steuern, die unter das Abkommen fallen, den Ausschluss der Weitergabe erhaltener Informationen an Aufsichtsbehörden und die Möglichkeit, die Informationen mit dem Einverständnis beider Staaten für andere Zwecke zu verwenden. Diese Änderungen sind mit dem internationalen Amtshilfestandard vereinbar.

Die Bestimmungen von Artikel 25^{bis} werden im Protokoll (Ziff. 5) konkretisiert.

Art. II des Änderungsprotokolls betreffend Abs. 5 des Protokolls zum Abkommen zu Art. 25^{bis} des Abkommens (Informationsaustausch)

Die Bestimmung regelt im Detail die Voraussetzungen, die ein Auskunftersuchen erfüllen muss (Bst. b). Notwendig sind insbesondere die Identifikation der betroffenen steuerpflichtigen Person und, soweit bekannt, Name und Adresse der Person (z.B. einer Bank), in deren Besitz der ersuchende Staat die gewünschten Informationen vermutet. Das Protokoll zum Abkommen hält ebenso fest, dass diese Anforderungen nicht formalistisch ausgelegt werden dürfen (Bst. c).

Gemäss dem internationalen Standard ist der Informationsaustausch auf konkrete Anfragen beschränkt. Dazu gehören nach dem weiterentwickelten OECD-Standard auch konkrete Anfragen, die auf eine genau definierte Gruppe von Steuerpflichtigen abzielen, bei denen davon ausgegangen werden muss, dass sie ihren Steuerpflichten im ersuchenden Staat nicht nachgekommen sind. Das Abkommen erlaubt es, solchen Ersuchen Folge zu leisten. Die Identifizierung kann anhand von Name und Adresse der betroffenen Person, aber auch mit anderen Mitteln erfolgen, wie zum Beispiel mit der Beschreibung eines bestimmten Verhaltens. Eine solche Auslegung gebietet die Auslegungsklausel (Bst. c i.V.m. Bst. b), die die Vertragsstaaten zu einer Auslegung der Erfordernisse an ein Ersuchen mit dem Ziel eines möglichst weit gehenden Informationsaustausches verpflichtet, ohne dass «fishing expeditions» zuzulassen sind. Die notwendige Grundlage zur Beantwortung von Gruppensuchen wurde im

nung an Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁴ gilt eine Bestimmung eines Staatsvertrags dann als rechtsetzend, wenn sie auf unmittelbar verbindliche und generell-abstrakte Weise Pflichten auferlegt, Rechte verleiht oder Zuständigkeiten festlegt.

Der Informationsaustausch auf Anfrage wird in einem erweiterten Ausmass gewährt. Dies steht in Einklang mit dem internationalen Standard in diesem Bereich, der der neuen schweizerischen Abkommenspolitik in diesem Bereich entspricht. Dies bedeutet, dass das Änderungsprotokoll wichtige neue Verpflichtungen für die Schweiz nach sich zieht. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Änderungsprotokolls zum Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und Usbekistan wird deshalb dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für völkerrechtliche Verträge nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterstellt.

