

15.074

**Botschaft
zur Genehmigung eines Protokolls zur
Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens
zwischen der Schweiz und Albanien**

vom 11. November 2015

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 Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Albanien.

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

11. November 2015

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das geltende Abkommen zwischen der Schweiz und Albanien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen datiert vom 12. November 1999. Es sieht keine spezifische Bestimmung über den Informationsaustausch vor.

Im Nachgang zum Beschluss des Bundesrats vom 13. März 2009, den Vorbehalt der Schweiz gegenüber dem Informationsaustausch gemäss dem Musterabkommen der OECD (nachfolgend «OECD-Musterabkommen») zurückzuziehen, nahmen die Schweiz und Albanien Verhandlungen auf, um das Doppelbesteuerungsabkommen mit einer Bestimmung nach Artikel 26 des OECD-Musterabkommens zu ergänzen. Nebst der Vereinbarung einer Bestimmung über den Informationsaustausch in Steuersachen nach dem internationalen Standard konnte das Abkommen auch in anderen Punkten an die heutige Abkommenspolitik beider Länder und den Wortlaut des geltenden OECD-Musterabkommens angepasst werden.

Das Protokoll wurde am 9. September 2015 in Tirana unterzeichnet.

Die Kantone und die interessierten Wirtschaftskreise haben den Abschluss des Protokolls 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**

Zwischen der Schweiz und Albanien besteht ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (SR 0.672.912.31, nachfolgend «DBA-AL»). Es wurde am 12. November 1999 unterzeichnet und bislang nicht revidiert. Das DBA-AL enthält keine spezifische Bestimmung zum Informationsaustausch.

Auf Wunsch Albaniens und im Nachgang zum Beschluss des Bundesrats vom 13. März 2009, den Vorbehalt der Schweiz gegenüber dem Informationsaustausch gemäss dem Musterabkommen der OECD (nachfolgend «OECD-Musterabkommen») zurückzuziehen, wurden Verhandlungen über die Aufnahme einer Bestimmung zu einem standardkonformen Informationsaustausch in Steuersachen aufgenommen. Die Gelegenheit wurde genutzt, um das DBA-AL nebst der Verankerung der neuen Amtshilfe in Steuersachen auch in anderen Punkten der heutigen Abkommenspolitik der beiden Staaten und dem OECD-Musterabkommen anzupassen. Ein Protokoll zur Änderung des DBA-AL (nachfolgend «Änderungsprotokoll») konnte nach einer Verhandlungsrunde paraphiert werden. Es wurde am 9. September 2015 in Tirana unterzeichnet.

3

Würdigung

Aufgrund der erheblichen Haushaltsprobleme des Landes und der daraus folgenden Steuererhöhung sieht die heutige Abkommenspolitik Albaniens vor, die Residualsteuersätze auf Dividenden, Zinsen und Lizenzgebühren beizubehalten. Die Maximalsätze auf Dividenden (15 % bzw. 5 % ab einer Beteiligung von 25 %) blieben deshalb unverändert.

Bei den Zinsen hat Albanien hingegen zugestimmt, dass auf Zinsen, die an eine Vorsorgeeinrichtung, die Nationalbank, die Regierung, die politischen Unterabteilungen oder lokalen Körperschaften des anderen Staates gezahlt werden, keine Steuer erhoben wird.

Bei den weiterhin zum Satz von 5 Prozent besteuerten Lizenzgebühren war Albanien bereit, der Schweiz eine Evolutivklausel in Bezug auf allenfalls künftig von Albanien mit einem EU- oder EWR-Mitgliedstaat vereinbarte tiefere Sätze einzuräumen.

Mit der Aufnahme einer Schiedsklausel ins DBA-AL wurde ein Ziel der schweizerischen Abkommenspolitik erfüllt. Diese neue Bestimmung stellt die Vermeidung der Doppelbesteuerung sicher.

Eine der heutigen Abkommenspolitik der Schweiz entsprechende Klausel gegen Missbrauch verhindert, dass die Vorteile des DBA-AL von Personen genutzt werden, die keinen Anspruch darauf haben.

Schliesslich erfüllt die neue Bestimmung über den Informationsaustausch den internationalen Standard in diesem Bereich.

Die im Änderungsprotokoll verankerten Lösungen tragen der wirtschaftlichen und finanziellen Situation Albaniens Rechnung. Sie stellen ein ausgewogenes Ergebnis dar und werden zur weiteren positiven Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen beitragen. Sie bekräftigen die Verpflichtungen auf dem Gebiet der Amtshilfe, welche die Schweiz seit 2009 gegenüber der internationalen Gemeinschaft eingegangen ist.

4

Erläuterungen zu einzelnen Artikeln des Änderungsprotokolls

Das Änderungsprotokoll ändert und ergänzt einzelne Bestimmungen im DBA-AL. Es folgt sowohl in formeller als auch materieller Hinsicht den entsprechenden Bestimmungen des OECD-Musterabkommens sowie der Abkommenspolitik der Schweiz. Die wichtigsten Änderungen werden nachfolgend erläutert.

*Art. 1 Änderungsprotokoll betreffend Art. 2 DBA-AL
(Unter das Abkommen fallende Steuern)*

Die Liste der albanischen Steuern, die unter das Abkommen fallen, wird nachgeführt. Neben der Einkommenssteuer der natürlichen Personen, der Gewinnsteuer der juristischen Personen und der Steuer auf der Geschäftstätigkeit von Kleinunternehmen werden in Artikel 2 neu auch die Steuer vom Kapitalgewinn aus der Veräusserung beweglichen oder unbeweglichen Vermögens und die Vermögenssteuer ausdrücklich genannt.

Art. IV Änderungsprotokoll betreffend Art. 4 DBA-AL (Ansässige Person)

In Artikel 4 Absatz 1 wird der Ausdruck der ansässigen Person präzisiert, indem der Staat sowie seine politischen Unterabteilungen und seine lokalen Körperschaften ausdrücklich einbezogen werden. Damit entspricht Artikel 4 der aktuellen Fassung von Artikel 4 des OECD-Musterabkommens.

Art. V Änderungsprotokoll betreffend Art. 11 DBA-AL (Zinsen)

Bei den Zinsen wird der bisherige Residualsteuersatz von 5 Prozent beibehalten. Für Zinsen, die aus einem Vertragsstaat stammen und an die Regierung des anderen Staates, seine politischen Unterabteilungen oder lokalen Körperschaften, seine Nationalbank oder eine im anderen Staat ansässige Vorsorgeeinrichtung gezahlt werden, gilt jedoch künftig eine Befreiung (Art. 11 neuer Abs. 3 DBA-AL). Der Ausdruck «Vorsorgeeinrichtung» wird im Rahmen des Protokolls zum Abkommen (neuer Abs. 5, vgl. Art. XII des Änderungsprotokolls) mit Verweis auf die Vorschriften der beiden Staaten definiert. In der Schweiz umfasst diese die Sozialversicherungs- und Vorsorgeeinrichtungen der 1. und der 2. Säule sowie der Säule 3a.

Art. VI Änderungsprotokoll betreffend Art. 12 DBA-AL (Lizenzgebühren)

Bei den Lizenzgebühren wurde die Residualsteuer von 5 Prozent ebenfalls beibehalten. Damit die Schweiz die Gewissheit hat, dass sie hinsichtlich der Lizenzgebühren im Vergleich mit Staaten der Europäischen Union (EU) und des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) keinen Wettbewerbsnachteil erleidet, war Albanien jedoch bereit, der Schweiz eine Evolutivklausel zu gewähren (Abs. 7 des Protokolls zum Abkommen). Sollte Albanien künftig mit einem EU- oder EWR-Mitgliedstaat in einem Doppelbesteuerungsabkommen oder einem anderen Abkommen einen generellen Residualsteuersatz von weniger als 5 Prozent vereinbaren, so gilt dieser unmittelbar auch gegenüber der Schweiz.

Art. VIII Änderungsprotokoll betreffend Art. 25 DBA-AL (Verständigungsverfahren)

Diese Bestimmung sieht die Aufnahme einer Schiedsklausel auf der Basis des OECD-Musterabkommens ins DBA-AL vor. Dies entspricht der Abkommenspolitik der Schweiz. Für Einzelheiten hinsichtlich des Schiedsverfahrens als solches wird auf die Botschaft vom 5. September 2007¹ über ein neues Doppelbesteuerungsabkommen mit Südafrika verwiesen.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass Verständigungsverfahren, insbesondere in Verrechnungspreisfällen, oftmals nicht innerhalb der nach OECD-Musterabkommen vorgesehenen zwei Jahre abgeschlossen werden können. Es wurde daher vereinbart, diese Frist zur Einigung im Verständigungsverfahren auf drei Jahre zu verlängern.

Das Schiedsverfahren wird auf Verlangen der betroffenen Steuerpflichtigen eingeleitet, sofern sich die zuständigen Behörden der beiden Vertragsstaaten nicht innert drei Jahren nach Vorlage des Falls gütlich einigen können. Der Entscheid der Schiedsstelle ist im Einzelfall für die Vertragsstaaten verbindlich, sofern keine der direkt betroffenen steuerpflichtigen Personen den Entscheid ablehnt oder die zuständigen Behörden und die betroffenen Personen sich nicht innert sechs Monaten nach

¹ BBl 2007 6589

dem Entscheid auf eine andere Lösung einigen. Die Verfahrensfragen müssen noch von den zuständigen Behörden vereinbart werden.

Art. X Änderungsprotokoll betreffend Art. 26 DBA-AL (Informationsaustausch)

Das Änderungsprotokoll führt eine Bestimmung über den Informationsaustausch nach dem internationalen Standard ins DBA-AL ein. Die nachfolgenden Ausführungen gehen lediglich auf einzelne Punkte in Artikel 26 DBA-AL sowie die dazugehörigen Protokollbestimmungen (Art. XIV des Änderungsprotokolls, Abs. 8 des Protokolls zum Abkommen) ein.

Die Schweiz hat der albanischen Delegation anlässlich der Verhandlungen mitgeteilt, dass sie keine Amtshilfe leisten wird, wenn das Amtshilfesuch auf illegal beschafften Daten beruht.

Wie in den Doppelbesteuerungsabkommen der Schweiz mit diversen anderen Staaten sowie im OECD-Musterabkommen gilt die Bestimmung über den Informationsaustausch für sämtliche Steuern.

Die Bestimmungen von Artikel 26 werden im Protokoll zum Abkommen (Abs. 8) konkretisiert. Es regelt unter anderem im Detail die Voraussetzungen, die ein Auskunftersuchen erfüllen muss (Bst. b). Notwendig sind insbesondere die Identifikation der betroffenen steuerpflichtigen Person sowie, soweit bekannt, Name und Adresse der Person (z.B. eine Bank), in deren Besitz der ersuchende Staat die gewünschten Informationen vermutet. Ebenso hält das Protokoll zum Abkommen fest, dass diese Voraussetzungen 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 DBA-AL ermöglicht es, solchen Ersuchen Folge zu leisten. Die Identifikation kann durch Name und Adresse der betroffenen Person erfolgen, aber auch durch andere Mittel, z.B. durch die Beschreibung eines Verhaltensmusters. Diese Auslegung beruht auf der Auslegungsklausel (Bst. c in Verbindung mit 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 prozeduralen Voraussetzungen für die Erfüllung von Gruppenersuchen sind im Steueramtshilfegesetz vom 28. September 2012² geregelt.

Artikel 26 DBA-AL sieht den spontanen und den automatischen Informationsaustausch nicht vor. Im heutigen Schweizer Recht besteht keine genügende Rechtsgrundlage für diese Formen des Informationsaustausches. Sollten die Schweiz und Albanien ihre Zusammenarbeit im Steuerbereich ausweiten wollen, müssten zusätzliche Instrumente vereinbart werden, die der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten wären.

Die neue Klausel findet auf die Steuerjahre Anwendung, die am oder nach dem 1. Januar des auf das Inkrafttreten des Änderungsprotokolls folgenden Kalenderjahres beginnen.

² SR 651.1

Verfassungsgrundlage für das Änderungsprotokoll ist Artikel 54 der Bundesverfassung³ (BV), der die Zuständigkeit für auswärtige Angelegenheiten dem Bund zuweist. Gemäss Artikel 184 Absatz 2 BV unterzeichnet der Bundesrat die Verträge. Nach Artikel 166 Absatz 2 BV ist die Bundesversammlung für die Genehmigung des Änderungsprotokolls zuständig.

Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterstehen dem fakultativen Referendum völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Das Änderungsprotokoll ist auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, kann aber zusammen mit dem DBA-AL jederzeit unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten auf das Ende eines Kalenderjahrs gekündigt werden. Es sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. In Anlehnung 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.

Es wird Amtshilfe nach dem internationalen Standard im erweiterten Umfang gewährt, wie dies der jüngeren Abkommenspolitik der Schweiz auf diesem Gebiet entspricht. Das Änderungsprotokoll enthält damit wichtige neue Bestimmungen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Änderungsprotokolls zum Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und Albanien ist daher dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für völkerrechtliche Verträge nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.

³ SR 101

⁴ SR 171.10