

15.056

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

vom 12. August 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 Abkommens zwischen der Schweiz und Italien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Regelung einiger anderer Fragen auf dem Gebiete 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. August 2015

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates:

Die Bundespräsidentin: Simonetta Sommaruga
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das Abkommen zwischen der Schweiz und Italien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Regelung einiger anderer Fragen auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen wurde am 9. März 1976 in Rom abgeschlossen.

Entsprechend der Abkommenspolitik der Schweiz im Zeitpunkt des Abschlusses enthält das Abkommen eine Bestimmung über den Informationsaustausch, welche sich auf den Austausch der Informationen beschränkt, die zur ordnungsgemässen Anwendung des Abkommens und zur Vermeidung von Missbräuchen notwendig sind.

Die Verhandlungen haben den Abschluss eines Änderungsprotokolls ermöglicht, das eine Bestimmung zum Informationsaustausch nach dem OECD-Standard enthält. Das Änderungsprotokoll wurde am 23. Februar 2015 in Mailand unterzeichnet.

Die Kantone und die interessierten Wirtschaftsverbände 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**

Italien ist nach Deutschland und den USA der drittgrösste Handelspartner der Schweiz. Es ist unser zweitwichtigstes Importland und unser viertgrösster Absatzmarkt. Das Handelsvolumen belief sich 2014 auf 32,5 Milliarden Franken. Die Schweizer Direktinvestitionen in Italien erreichten Ende 2013 26,8 Milliarden Franken, 4,3 Prozent mehr als im Vorjahr. Mit rund 500 000 Personen bilden die Italienerinnen und Italiener die grösste Ausländergruppe der Schweiz.

Das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Regelung einiger anderer Fragen auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen¹ (nachfolgend «DBA-I») mit dem dazugehörigen Protokoll wurde am 9. März 1976 unterzeichnet und ist am 27. März 1979 in Kraft getreten.

Entsprechend der Abkommenspolitik der Schweiz im Zeitpunkt des Abschlusses enthält das DBA-I eine Bestimmung über den Informationsaustausch, welche sich auf den Austausch der Informationen beschränkt, die zur ordnungsgemässen Anwendung des Abkommens und zur Vermeidung von Missbräuchen notwendig sind. Seit dem Beschluss des Bundesrats vom März 2009, den Vorbehalt der Schweiz gegenüber Artikel 26 des OECD-Musterabkommens zurückzuziehen, konnte die Schweiz den internationalen Standard in über fünfzig revidierte Doppelbesteuerungsabkommen und neun Steuerinformationsabkommen (SIA) aufnehmen.

¹ SR 0.672.945.41

Am 9. Mai 2012 haben die Schweiz und Italien den bilateralen Dialog im Steuer- und Finanzbereich wieder aufgenommen. Der Bundesrat hat das entsprechende Verhandlungsmandat am 29. August 2012 genehmigt. Die Verhandlungen bezweckten im Allgemeinen eine Normalisierung der Beziehungen mit Italien im Steuerbereich. Im Jahr 2014 haben sich die Verhandlungsparteien auf den Abschluss eines Eckwertepplans (hiernach «Roadmap») geeinigt. Dieser stellt ein rechtlich nicht bindendes Dokument dar und enthält wechselseitige Lösungen für die weiteren Verhandlungen im Steuer- und Finanzbereich sowie für ein Änderungsprotokoll zum DBA-I.

Die Verhandlungen haben am 19. Dezember 2014 zur Paraphierung eines Änderungsprotokolls zum DBA-I geführt, das am 23. Februar 2015 in Mailand unterzeichnet wurde. Das Änderungsprotokoll passt den Informationsaustausch auf Anfrage an den OECD-Standard an und gilt ab dem Inkrafttreten für Tatsachen bzw. Gegebenheiten, die am Tag der Unterzeichnung oder danach vorliegen oder geschaffen werden. Die Unterzeichnung des Änderungsprotokolls stellt sicher, dass die italienischen Kundinnen und Kunden von schweizerischen Finanzintermediären gleich behandelt werden wie Kundinnen und Kunden, die ihre Konten bei Finanzintermediären in Staaten führen, die nicht auf einer italienischen schwarzen Liste figurieren. Diese Kundinnen und Kunden werden folglich ihre Guthaben gegebenenfalls zu den gleichen straf- und verwaltungsrechtlichen Bedingungen regularisieren können wie solche, die im Zeitpunkt der Regularisierung nicht deklarierte Konten bei Finanzintermediären in Staaten haben, die eine in Kraft stehende Bestimmung über den Informationsaustausch auf Anfrage mit Italien aufweisen.

Nebst dem Änderungsprotokoll haben die Verhandlungen den Abschluss der Roadmap ermöglicht. Die Roadmap enthält eine klare, politische Verpflichtung zu wichtigen Punkten der bilateralen Beziehungen im Steuer- und Finanzbereich. Sie wurde ebenfalls am 23. Februar 2015 in Mailand unterzeichnet. Insofern die Roadmap keine rechtliche Verpflichtung für die Parteien ausdrückt, stellt sie keinen von der Bundesversammlung zu genehmigenden Vertrag dar.

Die Stossrichtungen der Roadmap können wie folgt zusammengefasst werden. Die internationalen Entwicklungen beim automatischen Informationsaustausch werden anerkannt; insbesondere wird festgehalten, dass der automatische Informationsaustausch auf anderer Basis als dem DBA-I vereinbart werden soll. Bezüglich der Regularisierung der Vergangenheit werden die Eckwerte für die künftige Zusammenarbeit gestützt auf den neuen Artikel 27 (Informationsaustausch) festgelegt. Neben dem Informationsaustausch dürfte das DBA-I in einer zweiten Phase im Hinblick auf einige weitere Anpassungen revidiert werden. Die Eckwerte der künftigen Lösungen bei der Grenzgängerbesteuerung gehören zu den Hauptthemen der Roadmap, die auch einen Zeitplan enthält, ab wann die Schweiz nicht mehr auf den italienischen schwarzen Listen figuriert. Weiter dürften einzelne Aspekte der indirekten Steuern der Enklave Campione d'Italia ebenfalls diskutiert werden. Schliesslich sieht die Roadmap einen kontinuierlichen Dialog vor, um wichtige Themen zu behandeln wie die italienische Finanztransaktionssteuer, den verbesserten gegenseitigen Marktzutritt für die Finanzinstitute sowie die Unternehmenssteuerregimes.

Die Gespräche zur Umsetzung des Inhalts der Roadmap wurden im ersten Halbjahr 2015 fortgesetzt. Insbesondere fanden verschiedene Treffen zur Konkretisierung des neuen Grenzgängerabkommens statt. Auch die Gespräche über den verbesserten Marktzutritt für die Finanzdienstleister und über die indirekten Steuern in Campione d'Italia wurden weitergeführt.

3

Würdigung

Die Verhandlungen mit Italien erfolgten in enger Zusammenarbeit mit den Bankenkreisen und dem Tessiner Finanzplatz. Bei den Gesprächen über die Grenzgängerbesteuerung wurden die Behörden der Kantone Tessin, Graubünden und Wallis einbezogen. Das Änderungsprotokoll zum DBA-I und die Roadmap widerspiegeln generell die gesetzten Ziele, was auch beim Anhörungsverfahren anerkannt wurde.

Die im Änderungsprotokoll und in der Roadmap vereinbarten Lösungen werden merkliche Fortschritte beim Prozess zur Normalisierung der Beziehungen zu einem wirtschaftlich und politisch wichtigen Partner der Schweiz ermöglichen. Mit Inkrafttreten des Änderungsprotokolls figurieren die Schweiz nicht mehr auf den italienischen schwarzen Listen, deren einziges Kriterium der fehlende Informationsaustausch auf Anfrage ist. Dies trägt insgesamt zum Erhalt und zur positiven Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen bei, erleichtert die Regularisierung der Vergangenheit für die italienischen Kundinnen und Kunden von Schweizer Banken und verhindert massive Kapitalabflüsse.

Zu den beim Änderungsprotokoll erzielten Ergebnissen wurde ein Anhörungsverfahren in Form eines Berichts an die Kantone und interessierten Wirtschaftskreise durchgeführt. Der Bericht enthielt auch einen detaillierten Überblick über den Inhalt der Roadmap. Das Änderungsprotokoll wurde gut aufgenommen.

In anderen Punkten, die mittlerweile nicht mehr den Entwicklungen im internationalen Steuerwesen entsprechen, wird später eine Teilrevision des DBA-I erfolgen. Es wurde aber beschlossen, den Informationsaustausch auf Anfrage von den anderen Themen zu trennen; zum einen damit die italienischen Kundinnen und Kunden von Schweizer Finanzinstituten am Programm zur Regularisierung der Vergangenheit zu gleichen Bedingungen teilnehmen können wie solche in anderen Ländern, die nicht auf einer schwarzen Liste figurieren, und zum anderen um den Abschluss der Arbeiten der OECD zu einigen wichtigen Themen wie den Missbrauchsbestimmungen und dem Schiedsverfahren abzuwarten.

Schliesslich entspricht die neue Bestimmung zum Informationsaustausch dem internationalen Standard und dem Ziel der schweizerischen Abkommenspolitik. Damit kann die Schweiz im Rahmen der Länderüberprüfung des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke die Anpassung eines weiteren Doppelbesteuerungsabkommens mit einem wichtigen Partner der Schweiz geltend machen und damit ihre Position in diesem Bereich festigen.

Aus den obgenannten Gründen ist ein möglichst rasches Inkrafttreten dieser Änderung wünschenswert.

4

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Änderungsprotokolls

Die neuen Bestimmungen betreffend den Informationsaustausch zwischen beiden Staaten basieren sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht auf dem OECD-Musterabkommen und der Abkommenspolitik der Schweiz in diesem Bereich.

*Art. I des Änderungsprotokolls betreffend Art. 27 DBA-I
(Informationsaustausch)*

Das Änderungsprotokoll enthält eine Bestimmung über den Informationsaustausch nach dem internationalen Standard. Die nachfolgenden Ausführungen gehen lediglich auf einzelne Punkte ein.

Artikel 27 DBA-I in der Fassung des Änderungsprotokolls entspricht vollumfänglich Artikel 26 des OECD-Musterabkommens. Die Bestimmung über den Informationsaustausch gilt für sämtliche Steuern.

Die Schweiz wird Italien keine Amtshilfe leisten, wenn das Amtshilfegesuch auf illegal beschafften Daten beruht. Die schweizerische Delegation hat dies der italienischen Delegation im Verlauf der Verhandlungen mitgeteilt.

*Art. II des Änderungsprotokolls betreffend Bst. e^{bis} des Zusatzprotokolls
(Informationsaustausch)*

In Buchstabe e^{bis} des Zusatzprotokolls wird die Auslegung von Artikel 27 DBA-I konkretisiert.

Diese Bestimmung regelt unter anderem im Detail die Voraussetzungen, die ein Auskunftersuchen erfüllen muss (Ziff. 2). Notwendig sind insbesondere die Identifikation der betroffenen steuerpflichtigen Person sowie, soweit bekannt, Name und Adresse der Person (z.B. einer Bank), in deren Besitz der ersuchende Staat die gewünschten Informationen vermutet. Ebenso hält das Zusatzprotokoll fest, dass diese Voraussetzungen nicht formalistisch ausgelegt werden dürfen (Ziff. 3).

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 Änderungsprotokoll 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 (Ziff. 3 in Verbindung mit Ziff. 2 von Art. II des Änderungsprotokolls), die die Vertragsstaaten zu einer Auslegung der Erfordernisse an ein Ersuchen mit dem Ziel eines möglichst weitgehenden Informationsaustausches verpflichtet, ohne dass «fishing expeditions» zuzulassen sind. Die prozeduralen Voraussetzungen für die Erfüllung von Gruppensuchen sind im Steueramtshilfegesetz vom 28. September 2012² und in der Steueramtshilfeverordnung vom 20. August 2014³ geregelt.

Der neue Artikel 27 DBA-I sieht den spontanen und den automatischen Informationsaustausch nicht vor. Im heutigen Schweizer Recht besteht keine genügende Rechtsgrundlage für diese Formen des Informationsaustausches. Diese sind Gegenstand anderer rechtlicher Instrumente, die der Bundesversammlung separat zur Genehmigung unterbreitet werden.

² SR 672.5
³ SR 672.51

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 eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Italien wird deshalb dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für völkerrechtliche Verträge nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterstellt.