



17.045

Doppelbesteuerung. Abkommen mit Lettland

Double imposition. Convention avec la Lettonie

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 13.12.17 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Marra Ada (S, VD), pour la commission: La commission a traité de cet objet dans sa séance du 13 novembre dernier.

La convention de double imposition entre la Suisse et la Lettonie, dans la version du Conseil fédéral, contient de fait deux problématiques, l'une relevant du contenu de l'accord lui-même et l'autre d'un changement de pratique concernant le référendum facultatif pour ce type de convention.

J'aborderai le contenu tout d'abord. Outre le fait de régulariser l'échange de renseignements sur demande, on introduit pour la première fois dans ce type de convention une mesure de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, l'action 6 du projet BEPS de l'OCDE précisément, avec une clause anti-abus des montages et transactions, ce qui est une bonne nouvelle et n'a pas été contesté par la commission. Concernant les items de l'échange de renseignements sur demande, il n'y a pas de nouveautés par rapport aux désormais nombreux autres accords de ce type signés avec d'autres pays. Cet aspect de la convention n'a pas posé de problème non plus à la commission.

Par contre, il y a eu une discussion entre la commission et l'administration sur le changement de pratique concernant le référendum facultatif pour ce type de convention.

Il faut savoir que le Conseil fédéral a pris un mauvais pli en cherchant à soustraire la possibilité de référendum facultatif à certains types d'accords. Or, cette pratique est jugée anticonstitutionnelle en vertu de l'article 141 de la Constitution. Le Conseil fédéral s'est donc présenté devant la commission avec une proposition déjà tentée, mais retoquée par les deux chambres, lors de la session précédente et du traitement de l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la Géorgie. Il reprend ce mauvais pli au détour d'un accord particulier aujourd'hui, la convention de double imposition avec la Lettonie.

Pour pallier ce problème, l'Office fédéral de la justice a rendu un rapport en juin 2016 où il proposait une sorte de norme rétroactive pour les accords signés de la sorte jusqu'à maintenant. Or, le Conseil des Etats, comme notre conseil, avait refusé d'entériner cette manoeuvre, en l'occurrence à l'article 2 de l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la Géorgie. Plusieurs éminents juristes et professeurs de droit se sont exprimés à ce sujet, dont certains au Conseil des Etats, pour dire, en résumé, que pour toucher à la Constitution, ici à son article 141, il fallait une autre norme constitutionnelle et non pas passer par un accord en y introduisant un article dans ce but.

Je dois dire que cette nouvelle tentative, visant à redonner une légitimité à cette pratique, dans le cadre de ce protocole modifiant la convention de double imposition entre la Suisse et la Lettonie, est d'autant plus étonnante que, dans un rapport datant de 2014 et dans celui de 2016, il est précisé que la pratique anticonstitutionnelle du Conseil fédéral ne touchait pas les accords de double imposition. Pourquoi vouloir dès lors régler ce problème plus général aujourd'hui?

En juin 2017, la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats ne s'y était pas trompée et avait mené une vraie discussion sur cette volonté de soustraire, sous certaines conditions, des accords au référendum facultatif. Mais elle a estimé à son tour qu'il fallait que le Conseil fédéral présente au Parlement un vrai projet. S'il n'y a pas de refus de principe quant à la conclusion d'accords-cadres ou globaux, notamment en matière de

AB 2017 N 2106 / BO 2017 N 2106

fiscalité internationale, personne n'a jamais demandé de soustraire ou souhaité soustraire ces accords au référendum facultatif. C'est pourquoi, à l'unanimité, la commission vous propose de biffer l'article 2. Ce n'est pas





le lieu pour mener cette discussion, la commission estimant qu'elle doit se faire de manière sérieuse et qu'il faut y accorder l'importance voulue. On ne transige pas avec la Constitution par le biais d'un article introduit dans un accord particulier.

C'est forte de cette modification que la commission, par 19 voix contre 0 et 6 abstentions, vous propose d'adopter ce projet.

Walti Beat (RL, ZH), für die Kommission: Die Kommission hat am 13. November 2017 ohne Gegenantrag Eintreten auf dieses Geschäft beschlossen. Das aktuell bestehende Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und Lettland datiert vom 31. Januar 2002, und es war das Anliegen beider Vertragsparteien, Verhandlungen über Anpassungen an ihre jeweils neuen Abkommensstandards aufzunehmen. Diese Anpassungen betreffen in erster Linie eine Ergänzung des bestehenden Abkommens infolge der Aufgabe des vormaligen Vorbehalts der Schweiz betreffend Artikel 26 des OECD-Musterabkommens. Wie erinnerlich, geht es dabei um die Fragen des Informationsaustausches in Steuersachen nach dem internationalen Standard.

Materielle Erleichterungen finden sich im Entwurf, den Sie vorliegen haben, betreffend grenzüberschreitende Zahlungen von Zinsen, Lizenzgebühren und Dividenden. Hier sind die bestehenden Residualsteuersätze aufgehoben oder reduziert worden, was für die Wirtschaftssubjekte in beiden Ländern attraktiv ist und den wirtschaftlichen Austausch zwischen den beiden Ländern fördern sollte. Insofern sind steuerliche Benefits für die Schweiz mittel- und langfristig zu erwarten.

Zudem findet sich in der Vorlage eine Erweiterung um eine sogenannte Missbrauchsklausel, hier in der Form einer Hauptzweckbestimmung. Auf Englisch heisst das "principal purpose test rule". Sie finden diese Klausel in Artikel 22a des Abkommens. Sie sieht vor, dass den Steuersubjekten ein Vorteil aus dem Abkommen nicht gewährt wird, wenn das Erlangen dieses Vorteils einer der hauptsächlichen Zwecke einer Gestaltung oder eines Geschäfts war und unmittelbar zu diesem Vorteil hätte führen sollen. Konkret geht es darum, ein sogenanntes Treaty Shopping zu verhindern, also Machenschaften, die nur darauf ausgerichtet sind, Abkommensvorteile finanzieller Art zu realisieren, ohne dass sie einen relevanten und tatsächlichen wirtschaftlichen Hintergrund hätten. Diese Missbrauchsklausel entspricht einer Massnahme gemäss Kapitel 6 des Berichtes zum Projekt "Base Erosion and Profit Shifting" (Beps) und ist eine Novität in der Landschaft der schweizerischen Doppelbesteuerungsabkommen.

Das aktualisierte Doppelbesteuerungsabkommen fördert Investitionen und, wie bereits gesagt, den wirtschaftlichen Austausch im bilateralen Verhältnis. Es wird deshalb von den Kantonen und den interessierten Wirtschaftskreisen begrüsst.

Der Entwurf des Bundesbeschlusses sieht sozusagen en passant eine Kompetenzdelegation ans Parlament für vergleichbare Abkommen vor, das heisst eine Genehmigungskompetenz ohne Referendumsmöglichkeit für zukünftige gleichartige Abkommen. Die Kommission war einstimmig der Meinung, dass eine solch grundsätzliche Frage der Kompetenzdelegation nicht sozusagen im Seitenwagen eines unbestrittenen Doppelbesteuerungsabkommens beantwortet werden sollte, sondern, wenn schon, in einer separaten Vorlage, damit diese Thematik à fond diskutiert werden könnte. Wir hatten in einer der letzten Sessions eine ähnliche Fragestellung im Zusammenhang mit einem Freihandelsabkommen. Die Kommission hat entsprechend einstimmig beschlossen, diesen Artikel 2 des Bundesbeschlusses zu streichen. Es gibt dazu auch keinen Minderheitsantrag.

Ich komme zum Schluss: Die Kommission beantragt Ihnen mit 19 zu 0 Stimmen bei 6 Enthaltungen, auf den Entwurf zu diesem Bundesbeschluss einzutreten und ihrem Antrag zu Artikel 2 zuzustimmen.

Birrer-Heimo Prisca (S, LU): Die SP-Fraktion begrüsst die vorliegende Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Lettland und wird darauf eintreten. Wir unterstützen damit die Zielsetzung von Doppelbesteuerungsabkommen, nämlich zu vermeiden, dass das gleiche Steuersubstrat in zwei Staaten, also doppelt, besteuert wird. Dies kann grenzüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeiten, namentlich Investitionen, allzu stark behindern.

Allerdings sollen diesem Recht, das namentlich den Interessen multinational tätiger Unternehmen entgegenkommt, auch Pflichten gegenüberstehen. Die Vermeidung der Doppelbesteuerung darf nicht zur Vermeidung der Besteuerung an und für sich führen. Doppelbesteuerungsabkommen müssen sicherstellen, dass mindestens in einem der beiden Partnerstaaten eine angemessene Besteuerung stattfindet, die der Wirtschaftsleistung der Steuerpflichtigen entspricht. Ausserdem müssen Doppelbesteuerungsabkommen zur korrekten Durchsetzung der nationalen Steuergesetze beitragen. Dies setzt zwingend angemessene Klauseln über den Informationsaustausch in Steuersachen voraus. Dies wird im vorliegenden Abkommen mit Lettland mit Bestimmungen zu einem standardkonformen Informationsaustausch aufgenommen.



Mit der Einfügung einer Missbrauchsklausel wird zudem den Forderungen aus dem Beps-Projekt zur Bekämpfung von Abkommensmissbräuchen Rechnung getragen; allerdings erfüllt das vorliegende Abkommen nur den minimalen Standard. Nicht zu genügen vermag das Abkommen aus unserer Sicht in einzelnen Besteuerungsregelungen, so bei der Senkung des Residualsteuersatzes auf den Lizenzgebühren von 10 auf 5 Prozent und bei der Senkung der Beteiligungsschwelle auf 10 Prozent für den Anspruch auf einen Residualsteuersatz von 0 Prozent auf den Dividenden.

Die Streichung von Artikel 2 des Bundesbeschlusses unterstützen wir ausdrücklich. Der Bundesrat wollte hier eine Kompetenzdelegation einfügen, wonach der Abschluss und die Revision von Doppelbesteuerungsabkommen nach ähnlichem, der Abkommenspolitik der Schweiz entsprechendem Muster künftig nicht mehr dem fakultativen Referendum unterliegen würden. Die Kommissionssprecher haben es bereits gesagt: So geht das natürlich nicht, hier in einem Bundesbeschluss direkt eine solch grundlegende Frage ändern zu wollen. Dazu braucht es eine andere gesetzliche Grundlage.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen. Im Grossen und Ganzen vermag sie zu überzeugen.

Müller Leo (C, LU): Der Bundesrat legt dem Parlament mit Botschaft vom 28. Juni 2017 eine Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Lettland zur Genehmigung vor. Damit soll der Bundesrat ermächtigt werden, das Protokoll zu ratifizieren.

Das heute bestehende Doppelbesteuerungsabkommen soll ergänzt werden, da es keine spezifischen Bestimmungen über den Informationsaustausch beinhaltet. Deshalb wurde im Jahr 2016 ein Protokoll zur Änderung dieses Doppelbesteuerungsabkommens unterzeichnet. Dieses Abkommen wurde insbesondere mit Artikel 26 des OECD-Musterabkommens ergänzt. Damit erhält dieses Abkommen zwischen der Schweiz und Lettland neu eine Bestimmung über den Informationsaustausch auf Anfrage. Somit wurde dieses Abkommen gemäss heutigem Standard aktualisiert. Im Weiteren ist dieses Doppelbesteuerungsabkommen mit Lettland das erste, das mit dem Mindeststandard von Massnahme 6 des Beps – oder zu gut Deutsch mit den Massnahmen gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung – ergänzt wird. Damit wird eine neue Ära für solche Doppelbesteuerungsabkommen eingeläutet.

Diesen Teil der Vorlage unterstützt die CVP-Fraktion. Sie ist der Meinung, dass die jetzt neu abzuschliessenden Doppelbesteuerungsabkommen auf den aktuellen internationalen Stand gebracht werden sollen. Es brauchte in der Schweiz grosse Diskussionen, bis man sich politisch zu diesem Standard durchgerungen hat. Dieser Entscheid ist aber gefallen, weshalb die CVP der Meinung ist, dass diese Grundsätze im Laufe der Zeit in die Doppelbesteuerungsabkommen

AB 2017 N 2107 / BO 2017 N 2107

einzuarbeiten sind. Somit stimmt die CVP-Fraktion Artikel 1 dieses Bundesbeschlusses zu.

Dagegen lehnt die CVP-Fraktion Artikel 2 dieses Bundesbeschlusses ab. Sie beantragt Ihnen, der Kommission zu folgen und Artikel 2 dieses Bundesbeschlusses zu streichen. Der Bundesrat wollte gleichzeitig mit dem Bundesbeschluss über die Genehmigung dieses Doppelbesteuerungsabkommens eine allgemeine Praxisänderung für Doppelbesteuerungsabkommen beschliessen lassen. Er wollte die Genehmigung von Staatsverträgen, die frühere Abkommen ergänzen und keine wichtigen zusätzlichen Verpflichtungen beinhalten, nicht mehr dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellt wissen.

Die CVP-Fraktion ist der Meinung, dass man über diese Frage durchaus nachdenken darf und kann. Erstaunt ist die CVP-Fraktion aber über die Art und Weise, wie der Bundesrat diese Praxisänderung nun definitiv einführen wollte. Er wollte dies mit einer Genehmigung eines einzelnen Doppelbesteuerungsabkommens beiläufig als generelle Norm beschliessen lassen und so diese Praxisänderung einführen. Dies lehnt die CVP-Fraktion ab. Will der Bundesrat diese Praxisänderung, wonach bei geringfügigen Änderungen bestehender Staatsverträge kein fakultatives Referendum mehr möglich sein soll, einführen, so soll er dies dem Parlament in einer separaten Vorlage vorschlagen. Dann kann sich das Parlament unabhängig von einer konkreten Vorlage mit dieser Kernfrage befassen und entsprechend entscheiden. In diesem Zusammenhang ist dann auch zu beurteilen, ob es verfassungsrechtlich überhaupt zulässig ist, die Referendumsregel mit einer Bestimmung in einem Bundesbeschluss zu ändern, oder ob es dazu allenfalls eine gesetzliche Regelung braucht. Das könnte dann in aller Ruhe beurteilt und diskutiert werden.

Ich komme zum Schluss: Im Namen der CVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, Artikel 1 dieses Bundesbeschlusses gutzuheissen und Artikel 2 dieses Beschlusses abzulehnen. Ich danke Ihnen, wenn Sie das Gleiche tun.

Le président (de Buman Dominique, président): Je vous informe que le groupe libéral-radical adoptera le



projet, alors que le groupe UDC renonce à prendre la parole, certains de ses membres rejetant le projet, d'autres préférant s'abstenir.

Schelbert Louis (G, LU): Die grüne Fraktion beantragt, auf das Doppelbesteuerungsabkommen mit Lettland einzutreten. Es enthält eine Bestimmung über den Informationsaustausch in Steuersachen nach dem internationalen Standard. Das heisst, dieses Doppelbesteuerungsabkommen unterscheidet nicht mehr zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, Kunden und Banken müssen identifizierbar sein – ein Name ist nicht mehr zwingend –, und schliesslich sind auch Gruppenanfragen möglich. Damit erfüllt es die Bedingungen für die gegenseitige erleichterte Amtshilfe im grenzüberschreitenden Bankenverkehr und den geltenden internationalen Standard im Bereich des Informationsaustauschs auf Ersuchen. Zudem werden einige Entwicklungen des OECD-Projektes gegen Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung umgesetzt. Der automatische Informationsaustausch dagegen ist nicht enthalten; dieser wird über das Abkommen der Schweiz mit der EU über den automatischen Informationsaustausch abgewickelt.

Der Abschluss wird von den Kantonen und den am Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen interessierten Wirtschaftskreisen begrüsst. Die grüne Fraktion hat keine Vorbehalte.

Bemerkenswert ist, dass die Kommission dieses und alle weiteren Doppelbesteuerungsabkommen einstimmig weiterhin dem fakultativen Referendum unterstellen will. Der Bundesrat dagegen beantragt, das vorliegende Abkommen dem fakultativen Referendum zu unterstellen, aber alle weiteren Abkommen, die dieselben Bereiche auf vergleichbare Weise wie hier regeln, der Bundesversammlung nur noch mittels einfachen Bundesbeschlusses zu unterbreiten.

Die grüne Fraktion unterstützt den Antrag der Kommission. Abkommen wie dieses unterstehen gemäss Verfassung dem fakultativen Referendum. Das muss das Parlament beachten. Wird eine generelle Änderung angestrebt, ist sie nicht so quasi en passant einzuleiten, sondern dies müsste mit einer separaten Botschaft und einer ausführlichen Begründung erfolgen.

Im Sinne dieser Ausführungen bitte ich Sie, den dargelegten Anträgen und der Kommission zu folgen.

Maurer Ueli, Bundesrat: Hier geht es, wie Sie gehört haben, um die Änderung eines bestehenden Doppelbesteuerungsabkommens mit Lettland. Das bestehende Doppelbesteuerungsabkommen stammt aus dem Jahr 2002. Neu aufgenommen werden Bestimmungen über den Informationsaustausch, wobei sich der automatische Informationsaustausch mit Lettland nach dem Abkommen der Schweiz mit der EU richten wird.

Was neu ist bzw. in diesem Doppelbesteuerungsabkommen erstmalig vorkommt, ist die Aufnahme eines Punktes aus dem Beps-Projekt, nämlich die Frage nach der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung. Das Änderungsprotokoll sieht eine Anpassung des Titels und der Präambel vor sowie eben die Aufnahme einer Missbrauchsklausel in der Form einer Hauptzweckbestimmung, auf gut Deutsch: "principal purpose test rule" oder "PPT-Regel". Diese Bestimmung steht im Einklang mit der Massnahme 6 des Beps-Projektes. Damit erfüllt dieses neue Doppelbesteuerungsabkommen den minimalen Standard der internationalen Vereinbarungen. Das ist neu und einmalig.

Wir gehen davon aus, dass wir bei künftigen Revisionen von Doppelbesteuerungsabkommen diesen Punkt auch wieder aufnehmen werden, um den internationalen Standards zu folgen. Das war auch der Grund, warum der Bundesrat Ihnen vorgeschlagen hat, wenn dieses erste Abkommen durchkommt, künftig auf das fakultative Referendum zu verzichten – in der Annahme, wenn es hier gegen diese neue Bestimmung nicht ergriffen würde, dass es dann auch in Zukunft so sei. Das geschah nicht etwa im Sinn und Geist, irgendjemanden von den demokratischen Rechten auszunehmen oder diese zu umschiffen, sondern aus unserer Sicht hätten wir hier eine Verwaltungsvereinfachung vorgeschlagen.

Nachdem Ihre Kommission einstimmig diesen Artikel 2 streichen will, sind wir selbstverständlich damit einverstanden. Wenn Sie das anders wünschen, ist das für uns kein Problem, ich beharre also nicht auf einer Abstimmung. Dann werden wir auch künftige Abkommen entsprechend mit einem fakultativen Referendum ausstatten. Wie gesagt, es geht hier nicht darum, jemandem demokratische Rechte streitig zu machen; aus unserer Sicht wäre das eine Vereinfachung gewesen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage zu diesem Doppelbesteuerungsabkommen einzutreten. Diese neue Missbrauchsklausel werden wir wie gesagt auch bei künftigen Revisionen von Doppelbesteuerungsabkommen jeweils einbauen und sie Ihnen dann entsprechend vorlegen.

Le président (de Buman Dominique, président): Les rapporteurs renoncent à prendre la parole.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*



Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Lettland
Arrêté fédéral portant approbation d'un protocole modifiant la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et la Lettonie

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

AB 2017 N 2108 / BO 2017 N 2108

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Streichen

Art. 2

Proposition de la commission

Biffer

Le président (de Buman Dominique, président): Le Conseil fédéral se rallie à la proposition de la commission.

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 17.045/16305)

Für Annahme des Entwurfes ... 120 Stimmen

Dagegen ... 59 Stimmen

(0 Enthaltungen)