



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



[Startseite](#) > [Bundesblatt](#) > [Ausgaben des Bundesblattes](#) > 2025 > [Dezember](#) >
[242](#) > [BBI 2025 3556](#)

25.090

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

vom 26. November 2025

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf eines Bundesbeschlusses¹ über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens² zwischen der Schweiz und Kroatien.

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

26. November 2025

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Karin Keller-Sutter
Der Bundeskanzler: Viktor Rossi

Übersicht

Zwischen der Schweiz und Kroatien besteht ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen.

Weil die Bekämpfung der Steuervermeidung durch multinationale Unternehmen zu einem zentralen Anliegen der internationalen Staatengemeinschaft geworden ist, hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zusammen mit den G20-Staaten im Jahr 2013 ein Projekt zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und -verlagerung eingeleitet (Base Erosion and Profit Shifting).

Das Protokoll zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Kroatien setzt die Mindeststandards des Projekts um, was auch im Interesse der Schweiz ist. Ausserdem passt das Änderungsprotokoll die Bestimmung über den Informationsaustausch an den internationalen Standard für den Informationsaustausch auf Ersuch an und aktualisiert das Doppelbesteuerungsabkommen in gewissen untergeordneten Punkten an die Politik der beiden Länder. Es enthält keine Anpassungen der Steuerzuteilungsregeln für Einkommen und Vermögen.

Mit dem Änderungsprotokoll konnte ein ausgewogenes Ergebnis erzielt werden, das zur weiteren positiven Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und Kroatien beitragen wird.

Botschaft

¹ BBl 2025 3557

² BBl 2025 3558

1 Grundzüge des Abkommens

1.1 Ausgangslage, Verlauf der Verhandlungen und Verhandlungsergebnisse

Zwischen der Schweiz und Kroatien besteht ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (DBA-HR)³; es wurde am 12. März 1999 unterzeichnet und bislang nicht revidiert.

Am 7. Juni 2017 hat die Schweiz das multilaterale Übereinkommen zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Massnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung (Base Erosion and Profit Shifting [BEPS]; BEPS-Übereinkommen)⁴ unterzeichnet. Dieses enthält eine Reihe von Bestimmungen zur Anpassung bestehender Doppelbesteuerungsabkommen. Ein Teil dieser Bestimmungen dient der Erfüllung der Mindeststandards nach den Massnahmen 6 und 14 des Aktionsplans vom 31. März 2014⁵ zur Bekämpfung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung der OECD (BEPS-Aktionsplan) .

Im Hinblick auf die Unterzeichnung des BEPS-Übereinkommens haben die Schweiz und Kroatien die bilaterale Umsetzung des Übereinkommens besprochen. Kroatien sah sich nicht in der Lage, sich mit der Schweiz auf den genauen Wortlaut zu einigen, wie die Bestimmungen des DBA-HR durch das BEPS-Übereinkommen angepasst werden sollen. Da dies eine Voraussetzung zur Anwendung des BEPS-Übereinkommens für die Schweiz ist, wurde beschlossen, die Anpassung des DBA-HR an die Resultate des BEPS-Projekts nicht über das BEPS-Übereinkommen, sondern über ein bilaterales Protokoll zur Änderung des DBA-HR (Änderungsprotokoll) vorzunehmen.

Die Verhandlungen über dieses Änderungsprotokoll konnten im Mai 2024 abgeschlossen werden. Die Kantone und die interessierten Kreise wurden über dessen Abschluss konsultiert und begrüßten diesen. Das Änderungsprotokoll wurde am 18. Juli 2025 in Zagreb unterzeichnet.

³ SR 0.672.929.11

⁴ SR 0.671.1

⁵ Abrufbar unter www.oecd.org > Publications.

1.2 Würdigung

Das Änderungsprotokoll enthält Bestimmungen, die in das DBA-HR eingeflossen wären, hätten die Schweiz und Kroatien das DBA dem BEPS-Übereinkommen unterstellt. Zwischen dem Änderungsprotokoll und dem BEPS-Übereinkommen besteht somit ein inhaltlicher Zusammenhang. Darüber hinaus gibt es zwischen diesen beiden Instrumenten keine unmittelbaren Verbindungen.

Mit dem vorliegenden Änderungsprotokoll wird das DBA-HR die im Rahmen des BEPS-Aktionsplans gesetzten Mindeststandards in Bezug auf Doppelbesteuerungsabkommen erfüllen. Die Schweiz als Mitgliedstaat der OECD hat sich verpflichtet, jene DBA-bezogenen Bestimmungen, die Teil eines BEPS-Mindeststandards sind, in ihre Doppelbesteuerungsabkommen zu übernehmen. Mit dem Änderungsprotokoll erfolgt ein weiterer Schritt in diese Richtung.

Ausserdem passt das Änderungsprotokoll die Bestimmung über den Informationsaustausch dem internationalen Standard zum Informationsaustausch auf Ersuchen an und aktualisiert das DBA-HR, indem es das Abkommen in gewissen untergeordneten Punkten an die Politik der beiden Länder anpasst.

Mit dem Änderungsprotokoll konnte ein ausgewogenes Ergebnis erzielt werden, das zur weiteren positiven Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und Kroatien beitragen wird.

2 Vorverfahren, insbesondere Vernehmlassungsverfahren

Das Änderungsprotokoll untersteht dem fakultativen Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 der Bundesverfassung (BV)⁶. Gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005⁷ (VIG) besteht damit an sich die Pflicht zur Durchführung einer Vernehmlassung.

Zum Änderungsprotokoll wurde im Februar 2025 eine Orientierung durchgeführt. Dabei wurde den Kantonen und den am Abschluss von DBA interessierten Kreisen eine Erläuterung zum Änderungsprotokoll zur Stellungnahme vorgelegt. Der Entwurf wurde positiv aufgenommen, und es gab keine Einwände. Die Positionen der interessierten Kreise sind entsprechend bekannt und belegt. Gemäss Artikel 3a Absatz 1 Buchstabe b VIG konnte deshalb auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden.

⁶ SR 101

⁷ SR 172.061

3 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen des Änderungsprotokolls

Art. 1 des Änderungsprotokolls betreffend die Präambel des DBA-HR

Mit diesem Artikel erhält das DBA-HR eine Präambel, die Massnahme 6 des BEPS-Aktionsplans entspricht.

Damit wird klargestellt, dass die Schweiz und Kroatien nicht die Absicht haben, durch das Doppelbesteuerungsabkommen Möglichkeiten zur Nichtbesteuerung oder reduzierten Besteuerung durch Steuerhinterziehung oder Steuerumgehung zu schaffen. Vereinfacht ausgedrückt: Die Vermeidung von sogenannt doppelter Nichtbesteuerung ist auch Zweck des DBA-HR. Dies gilt aber nicht generell, sondern nur dann, wenn Steuerhinterziehung oder Steuerumgehung Ursache dafür sind. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es Situationen von gewollter doppelter Nichtbesteuerung gibt. Dazu zählt beispielsweise die Besteuerung von Dividenden an Gesellschaften des gleichen Konzerns. Die doppelte Nichtbesteuerung verhindert in solchen Situationen ungewollte steuerliche Mehrfachbelastungen.

Die Aufnahme der neuen Präambel ist notwendig, um den im Rahmen von Massnahme 6 des BEPS-Aktionsplans gesetzten Mindeststandard zu erfüllen.

Art. 2 des Änderungsprotokolls betreffend Art. 7 (Unternehmensgewinne) DBA-HR

Gemäss dem Mindeststandard der Massnahme 14 des BEPS-Projekts «Verbesserung der Effizienz von Streitbeilegungsmechanismen» sollen Länder nach Möglichkeit den zweiten Satz von Artikel 25 Absatz 2 des OECD-Musterabkommens⁸ in ihre Steuerabkommen mit folgendem Wortlaut aufnehmen: «Die Verständigungsregelung ist ungeachtet der Fristen des innerstaatlichen Rechts der Vertragsstaaten durchzuführen.» Ist dies einem Land nicht möglich, sollte es andere Bestimmungen zur Beschränkung der Frist für eine Berichtigung nach Artikel 7 Absatz 2 oder 9 Absatz 1 des OECD-Musterabkommens in seine Abkommen aufnehmen, um spätere Berichtigungen zu vermeiden, die nicht mehr Gegenstand einer Entlastung aufgrund des Verständigungsverfahrens sein können. Die Bestimmungen sind im Kommentar zur aktualisierten Fassung des OECD-Musterabkommens vom November 2017 enthalten. Staaten, die den zweiten Satz von Artikel 25 Absatz 2 übernehmen, müssen keine solchen Bestimmungen in ihre Abkommen aufnehmen.

In diesem Rahmen sieht Artikel 7 Absatz 7 DBA-HR neu vor, dass Gewinne, die der Betriebsstätte eines Unternehmens eines der Vertragsstaaten zugerechnet werden können, nach Ablauf einer Frist von sechs Jahren ab dem Ende des Steuerjahrs, in dem die Gewinne der Betriebsstätte hätten zugerechnet werden können, nicht mehr berichtigt werden können.

Art. 3 des Änderungsprotokolls betreffend Art. 9 (Verbundene Unternehmen) DBA-HR

Artikel 9 DBA-HR wird entsprechend dem OECD-Musterabkommen aktualisiert.

Parallel zur Änderung von Artikel 7 (Unternehmensgewinne) DBA-HR sieht Artikel 9 Absatz 3 neu vor, dass Gewinne, die einem verbundenen Unternehmen eines Vertragsstaats zugerechnet werden können, nach Ablauf von sechs Jahren ab dem Ende des Steuerjahres, in dem die Gewinne dem verbundenen Unternehmen hätten zugerechnet werden können, nicht mehr berichtigt werden können.

Art. 4 des Änderungsprotokolls betreffend Art. 26 (Informationsaustausch) DBA-HR

Mit dem Änderungsprotokoll wird der bisherige Artikel durch eine neue Bestimmung über den Informationsaustausch nach dem internationalen Standard ersetzt. Die nachfolgenden Ausführungen gehen lediglich auf einzelne Punkte in Artikel 26 DBA-HR sowie der dazugehörigen Bestimmung im Protokoll zum Abkommen (Abs. 3) ein.

Der Informationsaustausch gilt für sämtliche von einem Vertragsstaat erhobenen Steuern.

Die Bestimmungen von Artikel 26 werden in Absatz 3 des Protokolls zum Abkommen (Art. VI Abs. 3 des Änderungsprotokolls) konkretisiert. Diese Bestimmung regelt im Detail die Voraussetzungen, die ein Auskunftersuchen erfüllen muss (Bst. b). Notwendig ist insbesondere die Identifikation der betroffenen steuerpflichtigen Person (diese Information kann sich aus sämtlichen Elementen ergeben, die eine Identifikation ermöglichen) sowie, soweit bekannt, Name und Adresse der Person, in deren Besitz der ersuchende Staat die gewünschten Informationen vermutet (z. B. eine Bank). 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 auch 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. Die Schweiz kann nach dem DBA-HR solchen Ersuchen Folge leisten. Mit detaillierten Angaben zur Gruppe der Steuerpflichtigen, die es dem ersuchten Staat ermöglichen, die konkret betroffenen Personen zu bestimmen, kommt der ersuchende Staat dem Erfordernis der Identifikation der vom Ersuchen betroffenen steuerpflichtigen Personen nach (Bst. b). 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 weitgehenden Informationsaustauschs verpflichtet, ohne dass «fishing expeditions» zuzulassen sind. Die prozeduralen Voraussetzungen für die Beantwortung von Gruppensuchen sind im Steueramtshilfegesetz vom 28. September 2012⁹ geregelt.

Artikel 26 DBA-HR sieht den spontanen und den automatischen Informationsaustausch nicht vor.

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

⁹ SR 651.1

Art. 5 des Änderungsprotokolls betreffend Art. 27a (Anspruch auf Vorteile) DBA-HR

Mit Artikel 27a wird eine Missbrauchsklausel eingeführt, die auf den hauptsächlichen Zweck einer Gestaltung oder Transaktion abstellt. Aufgrund dieser Bestimmung werden die Vorteile des DBA-HR nicht gewährt, wenn das Erlangen dieser Vorteile einer der hauptsächlichen Zwecke der entsprechenden Gestaltung oder Transaktion war, es sei denn, es wird nachgewiesen, dass das Gewähren dieser Vorteile in Einklang mit dem Ziel und Zweck der entsprechenden Bestimmungen des Abkommens steht.

Diese Missbrauchsklausel wurde im Rahmen von Massnahme 6 des BEPS-Projekts entwickelt. Sie ist im OECD-Musterabkommen (Art. 29 Abs. 9) enthalten. Um dem im Rahmen dieser Massnahme gesetzten Mindeststandard Genüge zu tun, reicht die Aufnahme der Missbrauchsklausel in die Doppelbesteuerungsabkommen. Es bedarf in einem solchen Fall keiner weiteren Missbrauchsbestimmung.

Art. 6 des Änderungsprotokolls betreffend das Protokoll zum DBA-HR

Dem Protokoll zum DBA-HR wird ein neuer Absatz 1 hinzugefügt. Dieser stellt klar, dass die Bestimmungen des DBA-HR die Vertragsstaaten nicht daran hindern, die innerstaatlichen Rechtsvorschriften zur Mindestbesteuerung von grossen Unternehmensgruppen umzusetzen, die auf der Grundlage der «Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two)» vom «Inclusive Framework on BEPS» der OECD und der G20 erlassen wurden. Der Anwendung von innerstaatlichen Rechtsvorschriften durch die Schweiz, die namentlich die Erhebung einer Ergänzungssteuer («Top-up-Tax») bei einer in der Schweiz ansässigen Person aufgrund einer in Kroatien gelegenen Betriebsstätte vorsehen, steht das DBA-HR demnach nicht entgegen.

Art. 7 des Änderungsprotokolls (Inkrafttreten)

Die Bestimmungen des Änderungsprotokolls finden Anwendung auf Steuerjahre, die am oder nach dem 1. Januar des auf das Inkrafttreten folgenden Kalenderjahrs beginnen. Eine Besonderheit gilt in Bezug auf die durch die Artikel 2 und 3 des Änderungsprotokolls neu eingeführten Bestimmungen betreffend die zeitliche Beschränkung von Gewinnaufrechnungen bei Betriebsstätten und verbundenen Unternehmen. Diese Bestimmungen finden vom Tag des Inkrafttretens an Anwendung. Im Sinne einer Klarstellung ist diesbezüglich zudem festgehalten, dass dies ungeachtet der Steuerperiode gilt, auf die sich die Sache bezieht. Es können somit auch Steuerperioden vor dem Inkrafttreten des Änderungsprotokolls betroffen sein.

4 Auswirkungen

Das Änderungsprotokoll berührt die Regeln für die Einkommens- und Vermögenszuteilung nicht. Es enthält im Wesentlichen Bestimmungen, die den Missbrauch des Übereinkommens verhindern. Es wird daher keine direkten Auswirkungen auf die Steuereinnahmen haben. Es ist offensichtlich, dass in anderen Bereichen keine Auswirkungen zu erwarten sind. Das vorliegende Änderungsprotokoll kann im Rahmen der bestehenden Personalressourcen umgesetzt werden.

5 Rechtliche Aspekte

Das Änderungsprotokoll stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, wonach der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig ist. Nach Artikel 184 Absatz 2 BV ist der Bundesrat ermächtigt, die Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist gemäss Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung der Verträge zuständig; ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist (siehe auch Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997¹⁰). Im vorliegenden Fall gibt es weder ein Gesetz noch einen völkerrechtlichen Vertrag, das beziehungsweise der dem Bundesrat die Kompetenz verleiht, einen Vertrag wie das Änderungsprotokoll abzuschliessen. Die Bundesversammlung ist somit für die Genehmigung des Änderungsprotokolls zuständig.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge insbesondere dann dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten. Nach Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹¹ (ParIG) gelten Bestimmungen als rechtsetzend, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen.

Das Änderungsprotokoll enthält Bestimmungen, die den Schweizer Behörden Pflichten auferlegen sowie den Schweizer Behörden und den Privatpersonen (natürliche und juristische Personen) Rechte verleihen. Das Änderungsprotokoll enthält somit wichtige rechtsetzende Bestimmungen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV und Artikel 22 Absatz 4 ParlG. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung des Änderungsprotokolls untersteht deshalb dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für völkerrechtliche Verträge nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV.

Die Bundesversammlung genehmigt völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses (Art. 24 Abs. 3 ParlG).

¹⁰ SR 172.010

¹¹ SR 171.10
