

11.051

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

vom 31. August 2011

---

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

Wir unterbreiten Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Genehmigung eines Protokolls zur Änderung des Abkommens vom 25. Oktober 1993 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Rumänien 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.

31. August 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey  
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

*Das Protokoll zur Änderung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Rumänien sieht die Aufnahme einer Bestimmung über den Informationsaustausch gemäss internationalem Standard vor. Weiter wird für Dividenden aus massgeblichen Beteiligungen und Dividenden an Vorsorgeeinrichtungen, die Vertragsstaaten und ihre Zentralbanken sowie für Zinszahlungen zwischen verbundenen Unternehmen der Nullsatz eingeführt. Schliesslich wird das Abkommen mit einer Bestimmung über die steuerliche Berücksichtigung von Beiträgen an die Vorsorge und automatisch mit einer Schiedsklausel angepasst, sobald Rumänien eine solche mit einem Drittstaat vereinbart.*

*Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren und die interessierten Wirtschaftskreise haben den Abschluss dieses 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 seit jeher 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.

Am 13. März 2009 hat der Bundesrat beschlossen, dass die Schweiz im Bereich des steuerlichen Informationsaustauschs den von der OECD entwickelten internationalen Standard übernimmt.

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

Das Abkommen zwischen der Schweiz und Rumänien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (SR 0.672.966.31 hiernach DBA-R) datiert vom 25. Oktober 1993. Es wurde bislang keiner Revision unterzogen.

Das DBA-R enthält keine besondere Bestimmung über den Informationsaustausch. Entsprechend der langjährigen Praxis der Schweiz ist die Amtshilfe folglich auf Informationen beschränkt, die der Durchführung des Abkommens dienen. Nach dem Entscheid des Bundesrates vom 13. März 2009, den Vorbehalt der Schweiz hinsichtlich des Informationsaustausches nach dem OECD-Musterabkommen zurückzuziehen, hat Rumänien den Wunsch geäußert Verhandlungen über die Ergänzung des DBA-R mit einer Bestimmung zum Informationsaustausch aufzunehmen. In Übereinstimmung mit den Vorgaben des Bundesrats hat die Schweiz diesem Wunsch entsprochen und die Gelegenheit genutzt, bestimmte Punkte im Abkommen an die heutigen Gegebenheiten anzupassen und gewisse Verbesserungen zu erzielen. Dies betrifft unter anderem die Einführung des Nullsatzes auf Dividenden und die Erweiterung der zum Nullsatz berechtigenden Zinszahlungen.

Die Verhandlungen fanden vom 25. bis zum 28. Mai 2010 in Bern statt. Nach internen Konsultationen auf beiden Seiten konnte am 15. November 2010 die Paraphierung des Protokolls zur Änderung des Abkommens (nachfolgend Änderungsprotokoll) auf dem Schriftweg erfolgen.

Am 13. Februar 2011 hat der Bundesrat entschieden, dass die Schweiz ihre Amtshilfepolitik in Steuersachen einer Anpassung unterzieht. Dies weil im Rahmen der durch das Global Forum Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Global Forum) durchgeführten Peer Reviews der Schweiz mitgeteilt wurde, dass die Grosszahl der bisher von der Schweiz unterzeichneten Doppelbesteuerungsabkommen und Änderungsprotokolle mit einer im Sinne des Beschlusses des Bundesrates vom 13. März 2009 erweiterten Amtshilfebestimmung dem internationalen Standard nicht genügen. Die von der Schweiz vereinbarten verfahrenstechnischen Anforderungen an Amtshilfesuche seien zu restriktiv und stellen ein mögliches Hindernis für einen effektiven Informationsaustausch dar. Dem internationalen Standard würden nur jene Abkommen entsprechen, die über eine Klausel verfügen, wonach die verfahrenstechnischen Anforderungen nicht so ausgelegt werden dürfen, dass sie einen wirksamen Informationsaustausch behindern. Sollte die Schweiz bis Ende Februar 2011 nicht über mindestens zwölf unterzeichnete Abkommen verfügen, die dem internationalen Standard entsprechen, werde die Schweiz die Phase 1 des Peer Review höchstwahrscheinlich nicht bestehen.

Weil das Änderungsprotokoll mit Rumänien im Februar 2011 vor der Unterzeichnung stand, nahm die Schweiz mit Rumänien Kontakt auf und fragte, ob das parahierte Änderungsprotokoll noch mit einer solchen Klausel ergänzt werden könne. Dabei wurde der rumänischen Seite auch die Bedeutung der Klausel erläutert und erklärt, dass damit eine Anpassung der Anforderungen an Amtshilfesuche an den internationalen Standard bezweckt werde. Nach kurzen internen Konsultationen zeigte sich Rumänien mit der Anpassung der Anforderungen an den internationalen Standard einverstanden. Am 28. Februar 2011 wurde das Änderungsprotokoll schliesslich in Bukarest unterzeichnet.

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren und die am Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen interessierten Kreise haben die Revision des DBA-R begrüsst.

### **3 Würdigung**

Die Einführung des Nullsatzes für Dividenden aus massgeblichen Beteiligungen sowie für Dividenden an Vorsorgeeinrichtungen, die Vertragsstaaten und ihre Zentralbanken erhöhen die Attraktivität der Schweiz als Investitionsstandort. Im Bereich der Zinsen konnte die Residualsteuer generell von 10 Prozent auf 5 Prozent reduziert werden. Für konzerninterne Darlehen konnten der Inhalt von Artikel 15 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über Regelungen, die den in der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen festgelegten Regelungen gleichwertig sind (nachstehend «Zinsbesteuerungsabkommen», SR 0.641.926.81), im bilateralen Verhältnis verankert und der Nullsatz eingefügt werden. Die neue Bestimmung über den Informationsaustausch erfüllt die anzustrebenden Eckwerte des Bundesrates und schränkt den Informationsaustausch auf konkrete Anfragen ein. Die Anforderungen an Amtshilfesuchen entsprechen der am 13. Februar 2011 vom

Bundesrat beschlossenen Anpassung an den internationalen Standard. Mit der Aufnahme einer Bestimmung zur steuerlichen Berücksichtigung von Beitragszahlungen an das Vorsorgesystem des anderen Vertragsstaates sowie einer Schiedsklausel, die automatisch in Kraft tritt, sobald Rumänien eine solche mit einem anderen Staat vereinbart, konnten zwei Anliegen der jüngeren schweizerischen Abkommenspolitik im Bereich der Doppelbesteuerung berücksichtigt werden. Im vorliegenden Protokoll konnte ein ausgewogenes Ergebnis erzielt werden, das zur weiteren positiven Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen beitragen wird.

#### **4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Änderungsprotokolls**

Das Änderungsprotokoll ändert und ergänzt gewisse Bestimmungen des DBA-R. Nachfolgend wird der wesentliche Inhalt dieser Änderungen dargelegt.

##### *Art. I des Änderungsprotokolls betreffend Art. 2 des Abkommens (Unter das Abkommen fallende Steuern)*

Das Steuersystem Rumäniens hat in den vergangenen Jahren zahlreiche Änderungen erfahren. So wurden insbesondere die Landwirtschaftssteuer und die Lohnsteuer abgeschafft. Der Katalog der rumänischen Steuern wurde daher den heutigen Gegebenheiten angepasst.

##### *Art. II des Änderungsprotokolls betreffend Art. 3 des Abkommens (Allgemeine Begriffsbestimmungen)*

In Ziffer 1 wird der in der rumänischen Regierung geänderten Ressortaufteilung Rechnung getragen. Währenddem die bestehende Regelung den Wirtschafts- und Finanzminister als für das Abkommen zuständige Behörde bezeichnete, bestimmt das Änderungsprotokoll, dass der Minister für öffentliche Finanzen oder sein bevollmächtigter Vertreter zuständige Behörde im Sinne des Abkommens ist.

In Ziffer 2 enthält das Änderungsprotokoll eine Definition des Begriffs «Vorsorgeeinrichtung oder andere ähnliche Einrichtung, die Vorsorgepläne anbietet». Weil Vorsorgeeinrichtungen in mehreren Bestimmungen des Abkommens Sonderregelungen erfahren, wird auf Wunsch der Schweiz eine Definition des Begriffs in Artikel 3 des Abkommens eingefügt. Demnach umfasst der Begriff sämtliche Einrichtungen eines Vertragsstaats, bei denen sich natürliche Personen zur Sicherung von Alters-, Invaliden- und Hinterlasseneneleistungen beteiligen können. Weiter wird vorausgesetzt, dass die Vorsorgeeinrichtung in diesem Vertragsstaat errichtet wurde, dort steuerlich anerkannt ist und der entsprechenden Aufsicht unterliegt. Weil in Rumänien die gesetzlichen Grundlagen zur Vorsorge derzeit grundlegend überarbeitet werden, wurde darauf verzichtet, die als Vorsorgeeinrichtungen zulässigen Rechtsträger im Protokoll zum Abkommen näher zu definieren. Nach der generellen Umschreibung von Ziffer 2 umfasst diese für die Schweiz sämtliche Einrichtungen der ersten und zweiten Säule sowie der Säule 3a. Die kollektive Kapitalanlage, in die ausschliesslich Vorsorgeeinrichtungen investieren, wird dabei gleich behandelt wie die direkte Kapitalanlage durch die Vorsorgeeinrichtungen selbst.

*Art. III des Änderungsprotokolls betreffend Art. 4 des Abkommens  
(Ansässige Person)*

Die Revision wurde dazu genutzt, die Ansässigkeitsbestimmung an den aktuellen Wortlaut des OECD-Musterabkommens anzupassen. Neu wird explizit festgehalten, dass die Vertragsstaaten und ihre politischen Unterabteilungen oder lokalen Körperschaften auch vom Ansässigkeitsbegriff erfasst werden. Auf rumänischen Wunsch wurde zudem bestimmt, dass auch die im Staatsrecht Rumäniens existierenden territorialen Verwaltungseinheiten als ansässige Personen im Sinne des Abkommens zu betrachten sind.

Auf Begehren der Schweiz wird im Protokoll zum Abkommen unter Ziffer 2 klar gestellt, dass Vorsorgeeinrichtungen auch dann als ansässige Person zu betrachten sind, wenn sie nach dem innerstaatlichen Recht eines Vertragsstaats von der Besteuerung ausgenommen sind. Gleich verhält es sich mit Organisationen, die ausschliesslich aus religiösen, gemeinnützigen, wissenschaftlichen, kulturellen, künstlerischen, sportlichen oder erzieherischen Zwecken (oder aus mehreren solchen Zwecken) gegründet und betrieben werden. Solche Organisationen sind auch dann als ansässige Personen anzusehen, wenn ihre Einkünfte nach innerstaatlichem Recht eines Vertragsstaats ganz oder teilweise von der Besteuerung ausgenommen sind.

*Art. IV des Änderungsprotokolls betreffend Art. 10 des Abkommens (Dividenden)*

Die geltende Bestimmung beschränkt das Besteuerungsrecht des Quellenstaates ungeachtet der Beteiligungshöhe der Dividenden auf 10 Prozent.

Die Regelung des Änderungsprotokolls sieht in Übereinstimmung mit der schweizerischen Abkommenspraxis eine Erhöhung des Residualsatzes für Portfoliodividenden auf 15 Prozent vor. Auf schweizerisches Begehren hin konnte zudem neu der Nullsatz für Dividenden an Vorsorgeeinrichtungen, den Vertragsstaat, dessen politische Unterabteilungen oder lokale Körperschaften sowie die territorialen Verwaltungseinheiten und die Zentralbanken der beiden Staaten vereinbart werden.

Eine weitere zum Nullsatz berechtigende Ausnahme wurde für Dividenden aus massgeblichen Beteiligungen vereinbart. Als massgebliche Beteiligungen gelten solche von mindestens 25 Prozent am Kapital der ausschüttenden Gesellschaft. Im Unterschied zur Regelung von Artikel 15 des Zinsbesteuerungsabkommens wird im bilateralen Verhältnis insbesondere auf eine Haltedauer von zwei Jahren verzichtet. Entsprechend kann im Konzernverhältnis nach der bilateralen Regelung sofort nach Erreichen des massgeblichen Beteiligungsverhältnisses die vollumfängliche Rückerstattung der Quellensteuer verlangt werden.

*Art. V des Änderungsprotokolls betreffend Art. 11 des Abkommens (Zinsen)*

Die maximale Residualsteuer für Zinsen beträgt nach der geltenden Bestimmung 10 Prozent. Für gewisse staatliche Darlehen sieht die bestehende Regelung den Nullsatz vor.

Die generelle Einführung des Nullsatzes auf Zinsen wurde von rumänischer Seite insbesondere mit dem Hinweis auf die finanziellen Auswirkungen abgelehnt. Zudem erhebt Rumänien auf Zinsen an natürliche Personen, die in einem Staat ansässig sind, mit dem Rumänien ein Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) abgeschlossen hat, derzeit nach innerstaatlichem Recht gar keine Quellensteuer. Im Rahmen der Gesamtlösung konnte eine Reduktion der Residualsteuer auf 5 Prozent mit Nullsatz

für Zinsen zwischen verbundenen Gesellschaften vereinbart werden. Besteht zwischen der leistenden und der empfangenden Gesellschaft eine direkte Kapitalbeteiligung von 25 Prozent oder befinden sich beide Gesellschaften im Besitz einer dritten Gesellschaft, die über mindestens 25 Prozent des Kapitals der ersten und der zweiten Gesellschaft verfügt, so kann eine vollumfängliche Quellensteuerentlastung beansprucht werden.

Weiter gelang es den Anwendungsbereich der von der Residualsteuer befreiten staatlichen Darlehen auszudehnen. In Anlehnung an den Kommentar 2008 zum OECD-Musterabkommen (Ziff. 7.6 zu Art. 11) sieht das Änderungsprotokoll nicht nur für Darlehen des Vertragsstaats selber, sondern auch für solche der politischen Unterabteilungen, lokalen Körperschaften und territorialen Verwaltungseinheiten oder für von Ausfuhrförderungsorganisationen gewährte, garantierte oder versicherte Darlehen oder Kredite den Nullsatz vor.

*Art. VII des Änderungsprotokolls betreffend Art. 18 des Abkommens (Ruhegehälter)*

Das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (sog. Freizügigkeitsabkommen, SR 0.142.112.681) koordiniert die Sozialversicherungssysteme der beteiligten Länder. Das Freizügigkeitsabkommen ist auf alle Zweige der sozialen Sicherheit anwendbar: Leistungen bei Alter, Invalidität, Tod, Krankheit, Mutterschaft, Unfall und Arbeitslosigkeit sowie Familienleistungen. Es gilt für Staatsangehörige der Schweiz und der Mitgliedstaaten der EU, die in der Schweiz oder einem EU-Staat arbeiten oder die dort gearbeitet haben und danach in ein anderes Land ziehen. Es sieht grundsätzlich die Unterstellung unter das System der sozialen und beruflichen Sicherheit eines Staates vor.

Da die Regeln des Freizügigkeitsabkommens zur sozialen und beruflichen Sicherheit nicht mit jenen der Doppelbesteuerungsabkommen über die Besteuerung des Erwerbseinkommens übereinstimmen, kommt es regelmässig vor, dass eine Person im einen Staat wohnt und dort die Beiträge an die soziale und berufliche Sicherheit leisten muss, während sie im anderen arbeitet und dort ihr Einkommen versteuert. Der neu eingefügte Absatz 2 hält fest, dass in solchen Fällen die Beiträge an die soziale und berufliche Sicherheit unter gleichen Bedingungen steuerlich berücksichtigt werden wie die Beiträge an die soziale und berufliche Sicherheit im Arbeitsortstaat.

In der Schweiz wird der Abzug der Beiträge an die schweizerische Sozialversicherung und berufliche Vorsorge heute in den Quellensteuertarifen pauschal berücksichtigt. Die geltende schweizerische Praxis erfüllt somit bereits heute in der Regel den Inhalt der Bestimmung.

Unter Ziffer 6 enthält das Protokoll zum Abkommen eine Klarstellung für Kapitalzahlungen aus der 2. Säule. Es wird bestimmt, dass solche Kapitalzahlungen gleich wie Rentenzahlungen aus der 2. Säule den Vertragsstaaten nach den Regeln der Artikel 18 (Ruhegehälter) bzw. 19 (Öffentlicher Dienst) zuzuweisen sind.

*Art. VIII des Änderungsprotokolls betreffend Art. 25a des Abkommens  
(Informationsaustausch)*

Im Zuge der Globalisierung der Finanzmärkte und insbesondere vor dem Hintergrund der Finanzkrise hat die internationale Zusammenarbeit an Bedeutung gewonnen. Die Schweiz unterstützt seit jeher die diesbezüglichen Bemühungen. Mit Entscheid vom 13. März 2009 hat der Bundesrat zudem beschlossen, den internationalen Standard bei der Amtshilfe in Steuersachen zu übernehmen. Gleichzeitig hat er die Wahrung des Verfahrensschutzes, die Begrenzung der Amtshilfe auf konkrete Anfragen, faire Übergangslösungen, die Beschränkung auf Steuern, die unter das Abkommen fallen, das Subsidiaritätsprinzip sowie die Beseitigung allfälliger Diskriminierungen zu den anzustrebenden Eckwerten des Übergangs auf den internationalen Standard erklärt. Diese Elemente werden nachfolgend kommentiert.

Die neue Bestimmung übernimmt grösstenteils den Wortlaut von Artikel 26 des OECD-Musterabkommens. Abweichungen betreffen die Beschränkung des Informationsaustauschs auf Steuern, die unter das Abkommen fallen, den Ausschluss der Weitergabe erhaltener Informationen an Aufsichtsbehörden, die Möglichkeit, die Informationen mit dem Einverständnis beider Staaten für andere Zwecke zu verwenden, sowie die Ermächtigung der zuständigen Behörden der Vertragsstaaten zu Zwangsmassnahmen bei der Durchsetzung von Informationsbegehren gegenüber Banken, anderen Finanzinstituten, Bevollmächtigten und Treuhändern sowie bei der Ermittlung von Eigentumsrechten an Personen. Die Änderungen bei den Bestimmungen zum Informationsaustausch sind mit dem internationalen Standard vereinbar.

Absatz 1 hält den Grundsatz des Informationsaustausches fest. Auszutauschen sind die Informationen, die für die Durchführung des Abkommens oder die Anwendung oder Durchsetzung des innerstaatlichen Rechts auf dem Gebiet der unter das Abkommen fallenden Steuern voraussichtlich erheblich sind. Durch die Beschränkung auf voraussichtlich erhebliche Informationen sollen sogenannte «fishing expeditions» verhindert werden. Zudem wird damit festgehalten, dass der ersuchende Staat gehalten ist, seine eigenen Untersuchungsmöglichkeiten auszuschöpfen, bevor er ein Auskunftersuchen an den anderen Staat stellt. Nicht erforderlich ist für den Informationsaustausch, dass die betroffenen Steuerpflichtigen in der Schweiz oder in Rumänien ansässig sind, sofern eine wirtschaftliche Anknüpfung in einem der Vertragsstaaten besteht.

Absatz 2 umfasst Geheimhaltungsregeln. Diese Bestimmung erklärt die Geheimhaltungsregeln des Staates für anwendbar, der die Informationen erhalten hat. Er hält jedoch fest, dass die ausgetauschten Informationen nur Personen und Behörden zugänglich gemacht werden dürfen, die mit der Veranlagung, Erhebung, Durchsetzung, Strafverfolgung oder Entscheidung über Rechtsmittel hinsichtlich der unter das Abkommen fallenden Steuern befasst sind. Die Informationen dürfen somit auch der steuerpflichtigen Person selbst oder der von ihr bevollmächtigten Person offenbart werden. Der letzte Satz dieses Absatzes sieht die Möglichkeit der Verwendung für andere, nicht steuerliche Zwecke vor, wenn dies nach dem Recht beider Vertragsstaaten zulässig ist und der übermittelnde Staat seine Zustimmung zur steuerfremden Verwendung gibt. Diese Bestimmung ermöglicht beispielsweise die Verwendung der erhaltenen Auskünfte in einem anderen Strafverfahren, ohne jedoch der betroffenen Person die diesbezüglich separaten Verfahrensrechte in der Schweiz zu entziehen. Damit kann vermieden werden, dass gleiche Informationen für unter-



schiedliche Zwecke mehrmals beschafft und übermittelt werden müssen. Die Zustimmung des ersuchten Staates ist jedoch in allen Fällen notwendig.

Absatz 3 sieht zugunsten des ersuchten Staates gewisse Einschränkungen des umfassenden Informationsaustausches vor. Der ersuchte Staat ist weder gehalten, Verwaltungsmaßnahmen durchzuführen, die über seine eigenen Gesetze oder seine eigene Verwaltungspraxis hinausgehen, noch muss er Verwaltungsmaßnahmen durchführen, die von den Gesetzen oder der Verwaltungspraxis des ersuchenden Staates abweichen. Der ersuchte Staat braucht ferner keine Auskünfte zu erteilen, die nach seinen Gesetzen oder seiner Verwaltungspraxis oder nach dem Recht oder der Verwaltungspraxis des ersuchenden Staates nicht beschafft werden könnten. Schliesslich kann der ersuchte Staat die Auskunft verweigern, wenn sie wirtschaftliche Geheimnisse betrifft oder die öffentliche Ordnung (*Ordre public*) verletzt. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn der ersuchende Staat nicht die erforderlichen Massnahmen trifft, um zu gewährleisten, dass die ersuchten Informationen tatsächlich geheim gehalten werden.

Absatz 4 hält fest, dass der ersuchte Staat auch Auskünfte ermitteln und austauschen muss, die er selbst nicht für eigene Steuerzwecke benötigt. Der Informationsaustausch beschränkt sich folglich nicht auf Informationen, die auch den Steuerbehörden des ersuchten Staates von Nutzen sind.

Absatz 5 enthält besondere Bestimmungen bezüglich Informationen, die von Banken oder anderen Intermediären gehalten werden, sowie betreffend Eigentumsverhältnisse an Personen. Solche Informationen sind unabhängig von den Einschränkungen des Absatzes 3 auszutauschen. So hat der ersuchte Staat die Auskünfte auch dann einzuholen und auszutauschen, wenn nach seinen Gesetzen oder seiner Verwaltungspraxis die ersuchten Informationen nicht erhältlich wären. Entsprechend kann die Schweiz den Informationsaustausch nicht unter Hinweis auf das Bankgeheimnis verweigern. Die Bestimmung setzt jedoch voraus, dass die ersuchten Informationen tatsächlich bestehen.

In Fällen von Steuerbetrug besitzt die Schweiz aufgrund des strafrechtlichen Verfahrens im innerstaatlichen Recht die notwendigen Mittel zur Durchsetzung der Herausgabe der Informationen nach Absatz 5. Der Austausch dieser Informationen setzt jedoch gemäss der neuen Bestimmung keinen Steuerbetrug mehr voraus. Damit die Umsetzung der abkommensrechtlichen Verpflichtungen durch die Vertragsstaaten gewährleistet werden kann, wurde mit dem letzten Satz des Absatzes 5 die notwendige rechtliche Grundlage für die Verfahrensbefugnisse zur Erlangung der ersuchten Informationen geschaffen.

Das anwendbare Verfahren wird vorerst durch die Verordnung vom 1. September 2010 über die Amtshilfe nach Doppelbesteuerungsabkommen (ADV; SR 672.204) geregelt. Diese ist am 1. Oktober 2010 in Kraft getreten. Die Verordnung soll durch das Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (StAG) ersetzt werden. Die Botschaft zum StAG wurde vom Bundesrat am 6. Juli 2011 verabschiedet (BBl 2011 6193). Dieses Vorgehen wurde mit den Bundesbeschlüssen vom 18. Juni 2010 über die Genehmigung der zehn neuen oder revidierten DBA bestätigt.

Die Schweiz wird gemäss Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c ADV Rumänien keine Amtshilfe leisten, wenn das Amtshilfesuch auf illegal beschafften Daten beruht. Dies wurde der rumänischen Delegation anlässlich der Verhandlungen mitgeteilt und von dieser zur Kenntnis genommen.

Das Auskunftersuchen ist schriftlich zu stellen (einfache Telefonanfragen sind somit ausgeschlossen), entsprechend den diesbezüglichen Vorschriften zum internationalen Standard, insbesondere dem Modul 1 zum Informationsaustausch auf Anfrage des Manuals der OECD zur Umsetzung des Informationsaustauschs in Steuersachen.

Die Bestimmungen von Artikel 25a werden im Protokoll zum Abkommen weiter konkretisiert (Art. IX Ziff. 8 des Änderungsprotokolls). Das Protokoll hält den Grundsatz der Subsidiarität fest und schliesst «fishing expeditions» ausdrücklich aus (Ziff. 8 Bst. a und b).

Weiter legt es die Anforderungen an ein Auskunftersuchen detailliert fest, wobei diese nach der aufgrund der Erkenntnisse des Peer Reviews eingefügten Klausel so auszulegen sind, dass sie einen wirksamen Informationsaustausch nicht behindern (Ziff. 8 Buchstabe c). Nach dem übereinstimmenden Verständnis der beiden Staaten bedeutet dies, dass Auskunftersuchen die nach dem internationalen Standard erforderlichen Angaben zu enthalten haben. Demnach hat der ersuchende Staat die betroffene steuerpflichtige Person eindeutig zu identifizieren, wobei diese Identifikation auch auf andere Weise als durch Angabe des Namens und der Adresse erfolgen kann. Ferner ist in Amtshilfegesuchen, sofern vorhanden, der Name und die Adresse des mutmasslichen Informationsinhabers (z.B. einer Bank) anzugeben. Der internationale Standard verpflichtet den ersuchten Staat aber auch Gesuche zu beantworten, die den mutmasslichen Informationsinhaber nicht zu identifizieren vermögen. Weil sich ohne diese Angaben die Informationssuche schwierig gestalten kann, lässt der Standard es zu, solche Gesuche aus Gründen der Proportionalität (d.h. Verhältnismässigkeit) und Praktikabilität (Durchführbarkeit) abzuweisen. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) als zuständige Verwaltungsbehörde ist deshalb nicht verpflichtet, zur Beantwortung eines Amtshilfegesuchs sämtliche der mehr als 300 in der Schweiz tätigen Banken anzufragen. Kommen hingegen beispielsweise nur einige wenige Banken als Informationsinhaber in Frage, so ist die ESTV auch ohne Angabe des Namens und der Adresse verpflichtet, diese anzufragen, sofern die Umstände im Gesuch schlüssig dargetan sind und damit eine «fishing expedition» ausgeschlossen werden kann. Damit sichergestellt werden kann, dass sich die schweizerischen Verwaltungs- und Verwaltungsjustizbehörden an die beschriebene Auslegung der Klausel halten, wird diese zudem im Bundesbeschluss zur Genehmigung des Änderungsprotokolls aufgeführt. Ferner wird der ESTV im Bundesbeschluss die Kompetenz eingeräumt, mit der zuständigen rumänischen Behörde eine Verständigungsvereinbarung abzuschliessen und damit auf eine gegenseitige Anerkennung der Auslegung hinzuwirken.

Die Verpflichtung eines Vertragsstaates zum spontanen oder automatischen Auskunftsaustausch wird zudem ausdrücklich ausgeschlossen, ohne den Vertragsstaaten jedoch die Möglichkeit eines automatischen oder spontanen Informationsaustausches zu nehmen, wenn ihr innerstaatliches Recht dies vorsieht (Ziff. 8 Bst. d). Ziffer 8 Buchstabe e hält schliesslich die Garantie der Verfahrensrechte der Steuerpflichtigen fest. In der Schweiz kann die betroffene steuerpflichtige Person die Schlussverfügung der ESTV zum Austausch von Informationen mittels Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht anfechten, das die Sache abschliessend beurteilt. Die Beschwerde hat Suspensivwirkung. Wurde Beschwerde erhoben, kann der Auskunftsaustausch daher erst erfolgen, wenn diese rechtskräftig abgelehnt wurde. Dieses Verfahren darf den Informationsaustausch aber nicht in unzulässiger Weise behindern oder verzögern.

Die revidierte Bestimmung zum Informationsaustausch findet für Steuerjahre Anwendung, die am oder nach dem 1. Januar des auf das Inkrafttreten folgenden Jahrs beginnen. Für frühere Zeiträume beschränkt sich die Amtshilfe auf Informationen, die für die ordentliche Anwendung des Abkommens erforderlich sind.

#### *Art. IX des Änderungsprotokolls betreffend das Protokoll zum Abkommen*

Dem Wunsch der Schweiz, eine Schiedsklausel ins Abkommen aufzunehmen, wurden von rumänischer Seite zahlreiche Bedenken entgegengebracht. Zwar konnten diese teilweise zerstreut und die Vorteile einer auf der Regelung des OECD-Musterabkommens basierenden Schiedsklausel herausgestrichen werden. Weil Rumänien bisher in keinem seiner DBA eine solche Klausel aufgenommen hatte, war es nur bereit, eine automatische Anpassung ins Änderungsprotokoll aufzunehmen. Sollte Rumänien in einem DBA mit einem Drittstaat eine Schiedsklausel vereinbaren, wird der Artikel 25 (Verständigungsverfahren) des DBA-R um die in Ziffer 7 des Änderungsprotokolls enthaltene Schiedsklausel ergänzt. Diese tritt gleichzeitig mit dem Inkrafttreten der Schiedsklausel des DBA zwischen Rumänien und dem Drittstaat in Kraft.

#### *Art. X des Änderungsprotokolls (Inkrafttreten und Anwendbarkeit)*

Das Änderungsprotokoll zwischen der Schweiz und Rumänien tritt am Tag des Eingangs der späteren der beiden Notifikationen in Kraft, mit welchen die Beendigung des innerstaatlichen Genehmigungsverfahrens mitgeteilt wird.

Die Bestimmungen des Änderungsprotokolls finden ab dem 1. Januar des Jahres Anwendung, das auf das Inkrafttreten folgt.

Die revidierte Bestimmung zum Informationsaustausch findet für Steuerjahre Anwendung, die am oder nach dem 1. Januar des auf das Inkrafttreten folgenden Jahres beginnen. Sie gilt daher ausschliesslich für Einkünfte, die der betroffenen steuerpflichtigen Person an oder nach diesem Datum zugeflossen sind, bzw. für den Vermögensstand an oder nach diesem Datum. Für frühere Zeiträume beschränkt sich die Amtshilfe auf Informationen, die für die ordentliche Anwendung des Abkommens erforderlich sind.

## **5                      Finanzielle Auswirkungen**

Die Einführung des Nullsatzes für Dividenden aus massgeblichen Beteiligungen sowie für Dividenden an Vorsorgeeinrichtungen, die Vertragsstaaten und ihre Zentralbanken hat grundsätzlich steuerliche Einbussen zur Folge. Diese dürften aber moderat ausfallen, da die Dividenden bei Beteiligungen von mindestens 25 Prozent bereits gemäss dem Zinsbesteuerungsabkommen steuerbefreit sind. Ebenfalls gewisse Einbussen sind mit der Reduktion der Residualsteuer auf Zinsen von 10 Prozent auf 5 Prozent verbunden. Auf der anderen Seite dürfte die Herabsetzung der Residualsätze eine Standortverbesserung darstellen und so zu zusätzlichen Steuereinnahmen führen.

Die Verpflichtung zur Leistung von Amtshilfe auf Verlangen zur Durchführung des innerstaatlichen Rechts des ersuchenden Staates einerseits und der Zugang zu Bankinformationen auf Ersuchen zu Steuerzwecken andererseits könnten zwar in gewisser Weise als dem Standort Schweiz und indirekt den Steuereinnahmen der Schweiz abträglich betrachtet werden. Angesichts der internationalen Bestrebungen für einheitliche Rahmenbedingungen bei der Amtshilfe in allen Staaten («global level playing field») und der Sicherstellung eines wirksamen Informationsaustauschs durch einen entsprechenden Kontrollmechanismus dürfte sich die neue Situation für die Schweiz aber insgesamt neutral auswirken.

Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren sowie die interessierten Wirtschaftskreise haben das Änderungsprotokoll begrüsst. Insgesamt trägt es in positiver Weise zur Beibehaltung und zum Ausbau der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen bei und unterstützt damit die wesentlichen Ziele der schweizerischen Aussenhandelspolitik.

## **6 Verfassungsmässigkeit**

Verfassungsgrundlage für das Änderungsprotokoll ist Artikel 54 der Bundesverfassung (BV, SR 101), der die Zuständigkeit für auswärtige Angelegenheiten dem Bund zuweist. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV zuständig für die Genehmigung des Änderungsprotokolls. Das zur Genehmigung unterbreitete Änderungsprotokoll wird Bestandteil des Abkommens von 1993 sein. Dieses ist auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, kann aber jederzeit unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten auf das Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden. Es sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterstehen seit dem 1. August 2003 die Staatsverträge, die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. In Anlehnung an Artikel 22 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10) gilt eine Bestimmung eines Staatsvertrages dann als rechtsetzend, wenn sie auf unmittelbar verbindliche und generell-abstrakte Weise Pflichten auferlegt, Rechte verleiht oder Zuständigkeiten festlegt. Um eine einheitliche Praxis bei der Anwendung von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu gewährleisten und zu vermeiden, dass Abkommen von ähnlicher Tragweite wiederholt dem Referendum unterworfen werden, hat der Bundesrat in seiner Botschaft vom 19. September 2003 zum Doppelbesteuerungsabkommen mit Israel festgehalten, dass er dem Parlament Staatsverträge auch in Zukunft mit dem Vorschlag unterbreiten werde, diese dem fakultativen Staatsvertragsreferendum nicht zu unterstellen, sofern sie im Vergleich zu früher abgeschlossenen Abkommen keine wichtigen zusätzlichen Verpflichtungen für die Schweiz beinhalten.

Die Übernahme des internationalen Standards beim Informationsaustausch stellt eine gewichtige Neuerung der schweizerischen Abkommenspolitik im Bereich der Doppelbesteuerung dar. Dies bedeutet, dass das Änderungsprotokoll wichtige neue Verpflichtungen für die Schweiz nach sich zieht. Es enthält damit wichtige neue Bestimmungen im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV. Der Bundesbeschluss über das Änderungsprotokoll zwischen der Schweiz und Rumänien wird deshalb dem fakultativen Staatsvertragsreferendum für völkerrechtliche Verträge nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterstellt.