



**Finanzdepartement**

Bahnhofstrasse 19  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 55 47  
Telefax 041 210 83 01  
info.fd@lu.ch  
www.lu.ch

Öffnungszeiten:  
Montag - Freitag  
08:00 - 11:45 und 13:30 - 17:00

Eidgenössisches Finanzdepartement

per E-Mail an (PDF- und Word-Version):  
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Luzern, 31. März 2015

Protokoll-Nr.: 384

**Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten und eines Bundesgesetzes über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. Januar 2015 haben Sie die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung zu eingangs erwähnter Vorlage eingeladen. Besten Dank für diese Möglichkeit.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrats teile ich Ihnen mit, dass wir der Zielsetzung der Vorlage grundsätzlich zustimmen. Wir begrüssen insbesondere, dass aufgrund des automatischen Informationsaustausches die Ausschöpfung des vorhandenen Steuersubstrats verbessert werden kann. Nicht zu unterschätzen ist der präventive Effekt, der sich in bereits deutlich steigenden Selbstanzeigen niederschlägt. Den Zeitplan für die Einführung des automatischen Informationsaustausches erachten wir aber als sehr ambitioniert.

Es ist uns jedoch ein wichtiges Anliegen, dass die vom Ausland gelieferten Daten sowohl in rechtlicher wie in tatsächlicher Hinsicht (Stichwort Datenflut) für die kantonalen Steuerbehörden auch verwertbar sind. In diesem Zusammenhang möchten wir zu einzelnen Punkten der Vorlage Folgendes festhalten:

**1. Internationale beziehungsweise innerstaatliche Steueridentifikationsnummer**

Die Verwertung der gewaltigen internationalen Datenströme setzt voraus, dass die Kontoinformation eines ausländischen Partnerstaates der jeweiligen inländischen steuerpflichtigen Person (natürliche Person oder Rechtsträger) zweifelsfrei und automatisiert zugeordnet werden kann. Zu den auszutauschenden Informationen gehören deshalb neben dem Namen, der Anschrift, dem Geburtsdatum und Geburtsort jeder meldepflichtigen natürlichen Person auch deren Steueridentifikationsnummer. Nach dem Standard für den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen (AIA-Standard) müssen die Finanzinstitute die Steueridentifikationsnummer der meldepflichtigen Personen erfassen, sofern der Ansässigkeitsstaat dieser Personen eine solche Nummer ausgibt. Gemäss Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe g des Bundesgesetzes über den internationalen automatischen Informationsaus-

tausch in Steuersachen (AIA-Gesetz) wird für Rechtsträger die bereits eingeführte Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) als schweizerische Identifikationsnummer bestimmt. Für natürliche Personen soll diese hingegen vom Bundesrat festgelegt werden (Art. 2 Abs. 1 Bst. f AIA-Gesetz). Gemäss erläuterndem Bericht hat der Bundesrat die Ausarbeitung einer separaten Gesetzesvorlage zur Einführung einer harmonisierten Steueridentifikationsnummer beschlossen. Sobald auf eidgenössischer Ebene eine harmonisierte Steueridentifikationsnummer eingeführt sei, könne der Bundesrat diese im Rahmen des AIA für anwendbar erklären. Gemäss erläuterndem Bericht kann der geplante Gesetzgebungsprozess zur Steueridentifikationsnummer dem AIA-Gesetz jedoch nicht entnommen werden. Der Wortlaut von Artikel 2 Absatz 1 Bst. f AIA-Gesetz (schweizerische Steueridentifikationsnummer für natürliche Personen bedeutet: die vom Bundesrat festgelegte Identifikationsnummer) legt vielmehr nahe, dass der Bundesrat auf der Grundlage dieser Bestimmung und ohne weitere gesetzliche Vorgaben eine Steueridentifikationsnummer festlegen können soll. Wenn dem nicht so sein sollte, dann ist dies im AIA-Gesetz explizit festzuhalten und vorweg klarzustellen. Ferner ist festzuhalten, dass die Vergabe der Steueridentifikationsnummer einheitlich durch den Bund zu erfolgen hat. Dasselbe gilt für deren Mitteilung an die ausländischen Partnerstaaten, gehören die Steueridentifikationsnummern doch - wie erwähnt - zu den gemäss AIA-Standard zwischen den Steuerverwaltungen der Partnerstaaten auszutauschenden Informationen.

Sollen die mit der Veranlagung der direkten Steuern befassten kantonalen Steuerbehörden nicht in der Datenflut des AIA versinken, ist eine - bei Eintreffen der ersten Datenmeldungen funktionierende - automatisierte Zuweisung der ausländischen Meldungen zu den einzelnen Steuersubjekten unabdingbar. Bei den natürlichen Personen steht für die Weiterleitung der AIA-Daten an die kantonalen Steuerbehörden einzig die geltende AHV-Nummer zur Verfügung. Denn nur diese wird bereits jetzt von allen Kantonen als gemeinsamer Key eingesetzt. Alle anderen Lösungen wären für die Kantone mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden. Falls für die landesinterne Weiterleitung nicht auf diesen gemeinsamen Key abgestellt werden soll, verlangen wir die volle Kostenübernahme durch den Bund.

## **2. Verwertbarkeit der vom Ausland gelieferten Informationen für Steuerauskünfte an Drittbehörden**

Gemäss Artikel 110 Absatz 2 des Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) sind Auskünfte aus Steuerakten zulässig, wenn und soweit eine gesetzliche Grundlage im Bundesrecht gegeben ist. In Anwendung dieser Bestimmung erteilen die kantonalen Steuerbehörden eine Vielzahl von Steuerauskünften an andere Verwaltungsbehörden und an Gerichte. Zu erwähnen sind etwa die Auskünfte an die Staatsanwaltschaften und Strafgerichte zur Bemessung der Geldstrafen (Art. 34 Abs. 3 Strafgesetzbuch), an die Organe der Sozialversicherungen (Art. 32 Abs. 1 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts) oder an die Betreibungs- und Konkursämter (Art. 91 Abs. 5 Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs). Es stellt sich die Frage, ob diese Steuerauskünfte weiterhin erteilt werden dürfen, wenn Informationen aus dem AIA-Datenaustausch in die entsprechende Veranlagungsverfügung Eingang gefunden haben.

Abschnitt 5 Absatz 1 MCAA verweist hinsichtlich der Geheimhaltungspflichten auf Artikel 22 des Amtshilfeübereinkommens (vgl. erläuternder Bericht S. 19). Im Sinn des Spezialitätsprinzips hält Artikel 22 Absatz 2 des Amtshilfeübereinkommens fest, dass Informationen in jedem Fall nur den Personen oder Behörden zugänglich gemacht werden, die mit der Festsetzung, Erhebung, Vollstreckung oder Strafverfolgung oder der Entscheidung über Rechtsmittel hinsichtlich der Steuern dieser Vertragspartei oder mit der Aufsicht darüber befasst sind. Nur die genannten Personen oder Behörden dürfen die Informationen verwenden, und zwar nur für diese Zwecke. Ausnahmsweise können die Informationen für andere Zwecke verwendet werden, sofern diese Informationen nach dem Recht der erteilenden Vertragspartei für diese anderen Zwecke verwendet werden dürfen und die zuständige Behörde dieser Vertragspartei diese Verwendung gestattet (vgl. Art. 22 Abs. 4 Amtshilfeübereinkommen).

Die Frage, ob die in einer Veranlagungsverfügung verwerteten AIA-Informationen im Sinn von Artikel 22 Absatz 4 des Amtshilfeübereinkommens ausnahmsweise für andere Zwecke verwendet beziehungsweise zum Inhalt einer Steuerauskunft gehören dürfen, kann nicht von den kantonalen Steuerbehörden beurteilt beziehungsweise beantwortet werden. Das Einholen der Zustimmung des ausländischen Partnerstaates ist Sache der Bundesbehörden. Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe b AIA-Gesetz sieht deshalb vor, dass das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) im Einzelfall zur Einholung amtlicher Auskünfte bei den mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden ermächtigen kann. Zwar ist derzeit noch offen, wie häufig dereinst AIA-Daten Eingang in Veranlagungsverfügungen finden und ihrerseits Gegenstand eines Auskunftsgesuchs bilden werden. Angesichts der Vielzahl von heute schon erteilten Steuerauskünften könnte sich diese Regelung für das EFD zu einem Problem entwickeln und sich als unpraktikabel erweisen.

Zu prüfen ist deshalb, inwieweit die Problematik durch spezielle Regelungen in den anwendbaren Abkommen entschärft werden kann. Gemäss Artikel 23 Absatz 2 Buchstabe c AIA-Gesetz besteht keine Geheimhaltungspflicht, soweit das anwendbare Abkommen es zulässt und im schweizerischen Recht eine gesetzliche Grundlage dafür besteht. In diesem Fall könnten die kantonalen Steuerbehörden ihren durch das schweizerische Recht auferlegten Auskunftspflichten weiterhin uneingeschränkt nachkommen. Gelingt es hingegen nicht, praktikable Regelungen in die anwendbaren Abkommen aufzunehmen, halten wir fest, dass die kantonalen Steuerbehörden aufgrund der völkerrechtlichen Einschränkungen die ihnen vom schweizerischen Gesetzgeber auferlegten Aufgaben nicht mehr vollständig werden erfüllen können. Nicht zuletzt mit Blick auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) wäre es höchst bedenklich, wenn aufgrund völkerrechtlicher Geheimhaltungspflichten beispielsweise ungerechtfertigt hohe Stipendien ausbezahlt oder Prämienverbilligungen gewährt werden müssten und auf diese Weise Personen mit Auslandskonten geradezu privilegiert würden. Weiter würde sich in der Praxis der Vollzug zahlreicher Bundesgesetze für die Kantone deutlich schwieriger gestalten und massiv verteuern, wenn nicht gar verunmöglichen. Aus diesen Gründen verlangen wir mit Nachdruck eine Lösung für die Verwertbarkeitsproblematik.

### **3. Möglichkeit von präzisierenden Rückfragen zu den vom Ausland gelieferten AIA-Daten**

Die vom Ausland im Rahmen des automatischen Informationsaustausches gelieferten Informationen können für die Anwendung und Durchsetzung des schweizerischen Rechts verwendet werden (Art. 18 Abs. 1 AIA-Gesetz). Das erachten wir als richtig und konsequent. Zum Konzept des internationalen Informationsaustausches gehört indessen auch, dass Rückfragen an den ausländischen Partnerstaat möglich sind, wenn sich nach Überprüfung der von ihm gelieferten AIA-Daten entsprechender Abklärungsbedarf ergibt. Dazu ist im Amtshilfeübereinkommen das Instrument des Amtshilfegesuchs vorgesehen. Bestünde diese Möglichkeit nicht, wäre der vollständige automatische Informationsaustausch nicht möglich.

Mit der geltenden Regelung für schweizerische Amtshilfeersuchen entsteht nun aber ein Widerspruch. Gemäss Artikel 22 Absatz 6 des Steueramtshilfegesetzes (StAhiG) dürfen Amtshilfeersuchen zu Bankinformationen nur gestellt werden, soweit diese Informationen nach schweizerischem Recht beschafft werden könnten. Dies ist nur beim Verdacht auf Steuerbetrug oder auf schwere Steuerwiderhandlungen im Sinn von Artikel 190 Absatz 2 DBG möglich, wofür selten genügend Anhaltspunkte vorliegen. Im Rahmen der Vernehmlassung zur Amtshilfeverordnung und später zum StAhiG haben die Kantone wie auch die Finanzdirektorenkonferenz wiederholt die ersatzlose Streichung dieser Bestimmung gefordert. Mit der Einführung des automatischen Informationsaustausches ist die Einschränkung von Artikel 22 Absatz 6 StAhiG noch verfehlter beziehungsweise sie deutet auf eine falsch verstandene Rücksichtnahme auf das schweizerische Bankgeheimnis hin. Im vorliegenden Zusammenhang geht es aber gerade nicht um das schweizerische Bankgeheimnis, sondern einzig und allein um die Verifizierung von Informationen, die von einem Vertragsstaat beziehungsweise ausländischen Finanzinstitut ohne Zutun der Schweiz bereits geliefert wurden. Wir fordern daher mit Nachdruck die Streichung von Artikel 22 Absatz 6 StAhiG.

#### **4. Verwertbarkeit der ans Ausland übermittelten Informationen im Inland in inländischen Veranlagungsverfügungen**

Gemäss Artikel 13 Absatz 5 AIA-Gesetz dürfen von den an die ausländischen Partnerstaaten übermittelten Informationen nur jene zur Anwendung und Durchsetzung des schweizerischen Steuerrechts weiterverwendet werden, die nach schweizerischem Recht hätten beschafft werden können. Die Vorschrift entspricht Artikel 21 Absatz 2 StAhiG hinsichtlich der auf Ersuchen hin an das Ausland übermittelten Bankinformationen.

Der Bundesrat will die Einführung des internationalen Datenaustausches nicht zum Anlass nehmen, um gleichzeitig einen Datenaustausch zwischen den in der Schweiz ansässigen Finanzinstituten und den schweizerischen Steuerbehörden zu ermöglichen. Dieser Position stimmen wir zu, weshalb wir auch der Regelung von Artikel 13 Absatz 5 AIA-Gesetz zustimmen. Gleiches gilt für Artikel 21 Absatz 2 StAhiG, wenn die Übermittlung von AIA-Daten den entsprechenden Partnerstaat dazu veranlasst, der Schweiz mittels eines Amtshilfegesuches präzisierende Rückfragen zu stellen. Im Übrigen vertreten wir aber nach wie vor die Ansicht, dass die im Rahmen von Amtshilfegesuchen an das Ausland übermittelten Daten den schweizerischen Steuerbehörden zur Anwendung und Durchsetzung des schweizerischen Steuerrechts zur Verfügung stehen sollten. Der Bundesrat hat seinerzeit im erläuternden Bericht zur StAhiG-Vorlage eingeräumt, dass die Schweiz mit der Regelung von Artikel 21 Absatz 2 StAhiG eine Schlechterstellung der inländischen gegenüber den ausländischen Steuerbehörden in Kauf nehme. Dafür fehlt jedoch eine sachliche Begründung oder Rechtfertigung, weshalb sich die Kantone und auch die Finanzdirektorenkonferenz bereits mehrfach dagegen ausgesprochen haben. Wir beantragen daher eine entsprechende Anpassung von Artikel 21 Absatz 2 StAhiG.

#### **5. Zentrale Aufbereitung der AIA-Daten zur Ermöglichung einer automatisierten Weiterverarbeitung in den Kantonen**

Für eine effiziente automatisierte Zuweisung der ausländischen Meldungen an die einzelnen Steuersubjekte ist ferner notwendig, dass die in Fremdwährung gemeldeten AIA-Daten bereits auf Stufe Bund vor ihrer Weiterleitung an die kantonalen Steuerbehörden zusätzlich noch einheitlich in Schweizer Franken umgerechnet und diese Beträge ebenfalls gemeldet werden. Wichtig ist zudem, dass der Bund die Meldungen in jenem Datei-Format und auf jenem Meldekanal vornimmt, die von den Kantonen bereits für interkantonale Meldungen verwendet werden. Insbesondere müssen diese Meldungen in den Kantonen ohne weiteres visualisierbar gemacht werden können. Eine zentrale Investition auf Stufe Bund ermöglicht diese Aufbereitung und ist Voraussetzung dafür, dass die Kantone nebst dem ihnen ohnehin entstehenden jährlich wiederkehrenden hohen Personalmehraufwand wenigstens den finanziellen beziehungsweise technischen Zusatzaufwand so gering wie möglich halten können.

#### **6. Kosten**

Die Implementierung der AIA-Standards wird bei den kantonalen Steuerbehörden zu personellen und informatikbezogenen Mehrkosten führen. Gemäss erläuterndem Bericht ist eine Schätzung der Kosten insbesondere für die Kantone nicht möglich. Wir verlangen für künftige Vorlagen eine transparente Darstellung der zu erwartenden finanziellen Auswirkungen auf die Kantone.

#### **7. Zusammenfassung**

Die Einbindung der schweizerischen Steuerbehörden in die internationale Bekämpfung der Steuerhinterziehung und damit die Teilnahme der Schweiz am internationalen automatischen Informationsaustausch begrüssen wir grundsätzlich.

Wir verlangen jedoch, dass als Steueridentifikationsnummer gegenüber dem Ausland die AHV-Nummer (AHVN13) verwendet wird und dass die Weiterleitung der AIA-Daten an die kantonalen Steuerbehörden mit dieser bereits in die kantonalen EDV-Systeme implementierten Nummer (AHVN13) erfolgt, zudem in einem von den kantonalen EDV-Systemen verwendeten Dateiformat und zusammen mit den in Schweizer Franken umgerechneten Beträgen.

Schliesslich verlangen wir mit Nachdruck die Streichung von Artikel 22 Absatz 6 StAhiG sowie eine Anpassung von Artikel 21 Absatz 2 StAhiG.

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme und ersuche Sie um Berücksichtigung unserer Eingaben.

Freundliche Grüsse



Marcel Schwerzmann  
Regierungsrat