



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.: 385

Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe 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 grundsätzlich einverstanden sind, dass der Bundesrat Hand bieten will zu einem international breit abgestützten Informationsaustausch in Steuersachen. Mit den richtigen Vorbehalten versehen, dient der im Amtshilfeübereinkommen festgelegte Informationsaustausch auch den Interessen der Schweiz. Dass dabei teilweise Neuland beschritten wird und - wie etwa beim spontanen Informationsaustausch - eine Praxis zuerst noch entwickelt werden muss, erscheint dabei unvermeidlich. Aus unserer Sicht kann der vom Bundesrat vorgeschlagenen Bestimmung des sachlichen Anwendungsbereichs des Amtshilfeübereinkommens und der zeitlich begrenzten Rückwirkung bei vorsätzlichem, der strafrechtlichen Verfolgung unterliegendem Verhalten (Art. 1 Abs. 3 Ziff. 4 Bundesbeschluss) wie auch den übrigen vorgesehenen Vorbehalten und Erklärungen grundsätzlich zugestimmt werden. Ausdrücklich zu begrüßen ist insbesondere die vorgesehene Möglichkeit zur direkten postalischen Zustellung im Ausland.

Zu einzelnen Punkten der Vorlage möchten wir aber noch Folgendes festhalten:

1. Voraussetzungen des spontanen Informationsaustausches

Gemäss Artikel 7 Absatz 1 des Amtshilfeübereinkommens werden in folgenden Fällen spontan, das heisst ohne vorheriges Ersuchen, Informationen ausgetauscht:

- a) wenn die eine Vertragspartei Gründe für die Vermutung einer Steuerverkürzung in der anderen Vertragspartei hat,
- b) wenn ein Steuerpflichtiger in der einen Vertragspartei eine Steuerermässigung oder Steuerbefreiung erhält, die eine Steuererhöhung oder eine Besteuerung in der anderen Vertragspartei zur Folge haben würde,
- c) bei Geschäftsbeziehungen zwischen einem Steuerpflichtigen einer Vertragspartei und einem Steuerpflichtigen einer anderen Vertragspartei, die über ein oder mehrere weitere

- Länder in einer Weise geleitet werden, die in einer der beiden oder in beiden Vertragsparteien zur Steuerersparnis führen kann,
- d) wenn eine Vertragspartei Gründe für die Vermutung einer Steuerersparnis durch künstliche Gewinnverlagerungen innerhalb eines Konzerns hat,
 - e) wenn im Zusammenhang mit Informationen, die der einen Vertragspartei von der anderen Vertragspartei übermittelt worden sind, ein Sachverhalt ermittelt worden ist, der für die Steuerfestsetzung in der anderen Vertragspartei erheblich sein kann.

Diese Umschreibungen sind konkretisierungsbedürftig. Insbesondere sagen sie nichts aus über die materielle (betragsmässige) Erheblichkeit, die im Einzelfall erreicht sein muss, um eine spontane Meldung zu rechtfertigen. Erkennbar ist zwar, dass die Voraussetzungen für den spontanen Informationsaustausch unterschiedlich hoch angesetzt werden: während eine Steuerermässigung oder Steuerbefreiung in der einen Vertragspartei spiegelbildlich eine Steuererhöhung oder Besteuerung in der andern Vertragspartei zur Folge haben muss (Bst. b), genügt in den andern Konstellationen bereits die Vermutung einer Steuerverkürzung (Bst. a) beziehungsweise einer Steuerersparnis (Bst. d). Ob die Vermutung einer Steuerverkürzung (Bst. a) mit dem Verdacht auf eine Steuerhinterziehung gleichzusetzen ist, gilt es dagegen noch zu klären.

Die Regelung im Einzelnen wird gemäss Artikel 22a Absatz 1 Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (E-StAHiG) dem Bundesrat übertragen. Dabei hat er sich an den internationalen Standards und an der Praxis anderer Staaten zu orientieren. Mit dem Hinweis auf die (gelebte, nicht nur offiziell deklarierte) Praxis der Vertragsstaaten wird auf den Grundsatz der Reziprozität Bezug genommen. Aus unserer Sicht ist dies insofern zu begrüßen, als nicht Vertragsparteien mit Informationen bedient werden sollen, die ihrerseits in der Praxis nicht Gegenrecht halten. Es gilt aber zu verhindern, dass dem Steuer- und Wirtschaftsstandort Schweiz ohne Not Schaden zugefügt wird. Andererseits ist eine länderspezifische Praxis mit der Gefahr verbunden, dass für die kantonalen Steuerbehörden jede Übersichtlichkeit verloren geht.

Wir sind uns bewusst, dass sich die Praxis im Bereich des spontanen Informationsaustausches zuerst noch finden muss, was zwangsläufig mit gewissen Unwägbarkeiten verbunden sein wird. Es ist uns jedoch ein zentrales Anliegen, dass bei der Entwicklung dieser Praxis mit der nötigen Zurückhaltung vorgegangen wird und die Kantone in den Entwicklungsprozess eingebunden werden.

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

Gemäss Artikel 110 Absatz 2 des Bundesgesetzes 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 Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs). Es stellt sich die Frage, ob diese Steuerauskünfte weiterhin erteilt werden dürfen, wenn Informationen aus dem spontanen Informationsaustausch oder aus der Beantwortung eines Amtshilfesuches in die entsprechende Veranlagungsverfügung Eingang gefunden haben.

Artikel 22 Absatz 2 des Amtshilfeübereinkommens hält im Sinn des Spezialitätsprinzips 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 Auf-

sicht 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 (Art. 22 Abs. 4 Amtshilfeübereinkommen).

Die Frage, ob die in einer Veranlagungsverfügung verwerteten Informationen aus Amtshilfe 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 22h Absatz 2 Buchstabe b E-StAhiG 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 Informationen aus Amtshilfe Eingang in Veranlagungsverfügungen finden und 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 22h Absatz 2 Buchstabe c E-StAhiG 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 erfüllen können. Nicht zuletzt mit Blick auf den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) wäre es höchst bedenklich, wenn aufgrund völkerrechtlicher Geheimhaltungspflichten beispielsweise ungegerechtfertigt 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 die Lösung der Verwertbarkeitsproblematik.

3. Möglichkeit von präzisierenden Rückfragen zu den vom Ausland spontan gelieferten Informationen

Die vom Ausland im Rahmen des spontanen Informationsaustausches gelieferten Informationen können für die Anwendung und Durchsetzung des schweizerischen Rechts verwendet werden (Art. 22e Abs. 1 E-StAhiG). Das ist richtig und konsequent. Zum Konzept des internationalen Informationsaustausches gehört indessen auch, dass Rückfragen an den ausländischen Vertragsstaat möglich sein müssen, wenn sich nach Überprüfung der von ihm spontan gelieferten Daten entsprechender Abklärungsbedarf ergibt. Dazu ist im Amtshilfeübereinkommen das Instrument des Amtshilfegesuchs vorgesehen. Ein Informationsaustausch hingegen, der bereits in der Anfangsphase nicht weiter verfolgt werden kann, verfehlt insbesondere sein erklärtes Ziel, die internationale Steuerhinterziehung zu bekämpfen.

Genau dies geschieht jedoch mit der geltenden Regelung für schweizerische Amtshilfeersuchen. Gemäss Artikel 22 Absatz 6 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 nachher zum StAhiG haben die Kantone wie auch die Finanzdirektorenkonferenz wiederholt erfolglos

die ersatzlose Streichung dieser Bestimmung gefordert. Mit der Einführung eines umfassenden (automatischen und spontanen) 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 gerade nicht um das schweizerische Bankgeheimnis, sondern 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 von ans Ausland übermittelten Informationen im Inland

Gemäss Artikel 21 Absatz 2 StAhiG dürfen Bankinformationen, die spontan oder im Rahmen eines Amtshilfesuches ans Ausland übermittelt werden, im Inland nur weiterverwendet werden, soweit sie nach schweizerischem Recht hätten beschafft werden können.

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 kann zugestimmt werden, weshalb auch der Regelung von Artikel 21 Absatz 2 StAhiG für solche Fälle zugestimmt werden kann, wenn die Übermittlung von AIA-Daten den empfangenden Partnerstaat dazu veranlasst, der Schweiz mittels eines Amtshilfesuches präzisierende Rückfragen zu stellen. Im Übrigen aber vertreten wir nach wie vor die Ansicht, dass die im Rahmen von Amtshilfesuchen an das Ausland übermittelten Daten den schweizerischen Steuerbehörden zur Anwendung und Durchsetzung des schweizerischen Steuerrechts zur Verfügung stehen sollten. Der Bundesrat hatte 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 nimmt. Dafür fehlt eine sachliche Begründung und Rechtfertigung, weshalb sich die Kantone und die Finanzdirektorenkonferenz wiederholt dagegen ausgesprochen haben. Artikel 21 Absatz 2 StAhiG ist deshalb entsprechend anzupassen.

5. Zusammenfassung

Die Einbindung der schweizerischen Steuerbehörden in die internationale Bekämpfung der Steuerhinterziehung und damit die Teilnahme der Schweiz an einem umfassenden internationalen automatischen Informationsaustausch ist grundsätzlich zu begrüssen. Wir stimmen dem vom Bundesrat vorgeschlagenen sachlichen und zeitlichen Anwendungsbereich des Amtshilfeübereinkommens deshalb zu.

In Bezug auf die beim spontanen Informationsaustausch noch zu entwickelnde Praxis ist es für uns aber wichtig, dass dabei mit der nötigen Zurückhaltung vorgegangen wird und die Kantone in den Entwicklungsprozess eingebunden werden.

Weiter verlangen wir, dass die kantonalen Steuerbehörden ihrer innerstaatlichen Pflicht zur Steuerauskunft weiterhin nachkommen können, wenn Daten aus dem internationalen Informationsaustausch in die Veranlagungsverfügungen Eingang gefunden haben.

Schliesslich verlangen wir mit Nachdruck die Streichung von Artikel 22 Absatz 6 StAhiG sowie die 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
Regierungsrät

Beilage:
ausgefüllter Fragebogen Kanton Luzern