



Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

Frau Bundesrätin  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Vorsteherin EFD  
Bernerhof  
3003 Bern

Zug, 31. März 2015 hs

**Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen, MAC); Vernehmlassungsantwort des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. Januar 2015 hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen, MAC) eröffnet und die Kantonsregierungen zur Einreichung einer Stellungnahme bis 21. April 2015 eingeladen.

Zum geplanten Bundesbeschluss stellen wir folgende

**Anträge:**

1. Der vom Bundesrat vorgeschlagene Bundesbeschluss sei den eidgenössischen Räten mit den vorgeschlagenen Vorbehalten und Erklärungen und unter Berücksichtigung der nachfolgenden Anträge zur Genehmigung zu übermitteln.
2. Bei der Entwicklung der praktischen Anwendungsfälle gemäss Art. 22a Abs. 1 E-StAHiG sei mit der nötigen Zurückhaltung vorzugehen und die Kantone seien in den Entwicklungsprozess einzubinden.
3. Die Verwertbarkeit der vom Ausland gelieferten Informationen für Steuerauskünfte an Drittbehörden im Kontext von Art. 22h Abs. 2 Bst. c E-StAHiG sei sicherzustellen.
4. Art. 22 Abs. 6 StAHiG sei anzupassen, damit präzisierende Rückfragen zu den vom Ausland spontan gelieferten Informationen möglich sind.
5. In Art. 5a StAHiG sei in einem neuen Absatz 2 ein Hinweis auf Art. 6 des Bundesgesetzes über den Datenschutz [DSG; SR 235.1] aufzunehmen:

Artikel 5a Abs. 2 StAhiG (neu)

«<sup>2</sup> Sieht das anwendbare Abkommen die Möglichkeit zur Bezeichnung der einzuhalten- den Datenschutzbestimmungen nicht vor, so hat der Bundesrat von sich aus gestützt auf Art. 6 des Bundesgesetzes über den Datenschutz [DSG/Bund; SR 235.1] die Einhaltung des Datenschutzes durch hinreichende Garantien zu sichern.»

## **Begründung**

### **Zu 1: Gegenstand und Zweck der Vorlage**

Im Rahmen ihres Engagements bei der weltweiten Bekämpfung der Steuerhinterziehung hat die Schweiz am 15. Oktober 2013 das multilaterale Übereinkommen des Europarats und der OECD über die Amtshilfe in Steuersachen (Amtshilfeübereinkommen, MAC) unterzeichnet. Dieses sieht die Möglichkeit eines umfassenden Informationsaustausches vor. Es unterscheidet dabei drei verschiedene Formen, nämlich

1. den Informationsaustausch auf Ersuchen;
2. den spontanen Informationsaustausch und
3. den automatischen Informationsaustausch.

Daneben werden weitere Bereiche der Amtshilfe, etwa zur Vollstreckung von Steuerforderungen, geregelt.

Der sachliche Anwendungsbereich des Amtshilfeübereinkommens kann von den einzelnen Vertragsstaaten mittels Anbringung von Vorbehalten individuell gestaltet werden. Der Bundesrat schlägt vor, dass das Amtshilfeübereinkommen die Steuern auf Einkommen und Vermögen erfasst. Vom Anwendungsbereich ausgenommen werden sollen dagegen die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung, die Erbschafts- und Schenkungssteuern, die Steuern von unbeweglichen Vermögen sowie grundsätzlich die indirekten Steuern. Ein Vorbehalt soll ferner angebracht werden hinsichtlich der Amtshilfe bei der Vollstreckung (Art. 11–16 Amtshilfeübereinkommen) sowie der Amtshilfe bei der Zustellung von Schriftstücken (Art. 17 Abs. 1 Amtshilfeübereinkommen). Dagegen möchte der Bundesrat die direkte postalische Zustellung von Schriftstücken im jeweiligen Vertragsstaat (Art. 17 Abs. 3 Amtshilfeübereinkommen) zulassen. Ferner gedenkt der Bundesrat anlässlich der Ratifikation des Amtshilfeübereinkommens u. a. die Erklärung abzugeben, wonach die Schweiz den Vertreterinnen und Vertretern eines Vertragsstaates die Anwesenheit bei einer Steuerprüfung, die auf dessen Gesuch hin durchgeführt wird, nicht gestatten wird (Art. 2 Abs. 1 Bst. b Bundesbeschluss).

Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage bildet ein Bundesbeschluss über die Genehmigung dieses Amtshilfeübereinkommens. Zur Umsetzung des spontanen Informationsaustausches und des Informationsaustausches auf Ersuchen bedarf es zudem einer Änderung und Ergänzung des Steueramtshilfegesetzes (StAhiG).

Zeitgleich hat der Bundesrat eine weitere (separate) Vernehmlassung zum internationalen Informationsaustausch in Steuersachen eröffnet. Diese betrifft den automatischen Informationsaustausch.

Grundsätzlich hat der Kanton Zug Verständnis dafür, dass der Bundesrat nach den negativen Erfahrungen mit schwarzen Listen und anderweitigem, internationalem Druck nunmehr Hand bieten will (oder wohl eher muss) 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 der Sicht des Kantons Zug 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 der übrigen vorgesehenen Vorbehalte und Erklärungen grundsätzlich zugestimmt werden. Ausdrücklich zu begrüssen ist insbesondere die vorgesehene Möglichkeit zur direkten postalischen Zustellung im Ausland.

Ausführlicher zu thematisieren sind folgende Fragen:

- Voraussetzungen des spontanen Informationsaustausches (nachstehend 2).
- Verwertbarkeit der vom Ausland gelieferten Informationen für Steuerauskünfte an Drittbehörden (nachstehend 3).
- Möglichkeit von präzisierenden Rückfragen zu den vom Ausland spontan gelieferten Informationen (nachstehend 4).
- Neuer Art. 5a Abs. 2 StAhiG (nachstehend 5).

## **Zu 2: Voraussetzungen des spontanen Informationsaustauschs**

Gemäss Art. 7 Abs. 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.»

Es ist offenkundig, dass diese Umschreibungen konkretisierungsbedürftig sind. Insbesondere sagen sie nichts aus über die materielle (betragsmässige) Erheblichkeit, die im Einzelfall erreicht sein muss, um eine spontane Meldung zu rechtfertigen. Erkennbar ist immerhin, 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) bzw. einer Steuerersparnis (Bst. d). Ob die «Vermutung einer Steuerverkürzung» (Bst. a) mit dem Verdacht auf eine Steuerhinterziehung gleichzusetzen ist, wird dagegen noch zu klären sein.

Die Regelung «im Einzelnen» wird gemäss Art. 22a Abs. 1 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. Dies ist insofern zu begrüssen, als nicht Vertragsparteien mit Informationen bedient werden sollen, die ihrerseits in der Praxis nicht Gegenrecht halten. Es gilt zu verhindern, dass dem Steuer- und Wirtschaftsstandort Schweiz ohne Not Schaden zugefügt wird. Allerdings ist eine länderspezifische Praxis mit der Gefahr verbunden, dass für die kantonalen Steuerbehörden jede Übersichtlichkeit verloren geht.

Der Kanton Zug ist sich bewusst, dass sich die Praxis im Bereich des spontanen Informationsaustausches zuerst noch finden muss, was zwangsläufig mit gewissen Unwägbarkeiten verbunden ist. Es ist ihm jedoch ein zentrales Anliegen, dass bei der Entwicklung dieser Praxis mit der nötigen Zurückhaltung vorgegangen wird und die Kantone in den Entwicklungsprozess eingebunden werden. Dementsprechend wird vorgeschlagen, dass zunächst für die verschiedenen Konstellationen Leitfälle entwickelt werden, die in der Startphase als Orientierungsgrössen dienen können.

### **Zu 3: Verwertbarkeit der vom Ausland gelieferten Informationen für Steuerauskünfte an Drittbehörden**

Gemäss Art. 110 Abs. 2 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 des Strafgesetzbuches), an die Organe der Sozialversicherungen (Art. 32 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts) oder an die Betreibungs- und Konkursämter (Art. 91 Abs. 5 des 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 Amtshilfegesuches in die entsprechende Veranlagungsverfügung Eingang gefunden haben.

Art. 22 Abs. 2 des Amtshilfeübereinkommens hält im Sinne 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 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» (Art. 22 Abs. 4 Amtshilfeübereinkommen).

Die Frage, ob die in einer Veranlagungsverfügung verwerteten Informationen aus Amtshilfe im Sinne von Art. 22 Abs. 4 des Amtshilfeübereinkommens ausnahmsweise für andere Zwecke verwendet werden, mithin zum Inhalt einer Steuerauskunft gehören dürfen, kann nicht von den kantonalen Steuerbehörden beurteilt bzw. beantwortet werden. Das Einholen der Zustimmung des ausländischen Partnerstaates ist Sache der Bundesbehörden. Art. 22h Abs. 2 Bst. 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 kann derzeit niemand sagen, wie häufig dereinst Informationen aus Amtshilfe Eingang in Veranlagungsverfügungen finden werden, die in der Folge ihrerseits Gegenstand eines Auskunftsgesuchs bilden. Angesichts der Vielzahl von heute schon erteilten Steuerauskünften würde es indessen nicht erstaunen, wenn sich diese Regelung für das EFD zum echten Problem entwickeln und sich als absolut unpraktikabel erweisen würde.

Zu prüfen ist deshalb, inwieweit die Problematik durch spezielle Regelungen in den anwendbaren Abkommen entschärft werden kann. Gemäss Art. 22h Abs. 2 Bst. 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, muss mit aller Deutlichkeit festgehalten werden, 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 bspw. ungerechtfertigt individuelle Krankenkassen-Prämienverbilligungen oder Stipendien gewährt werden müssten und auf diese Weise Personen mit nicht ordnungsgemäss deklarierten Auslandkonten zulasten der steuerehrlichen Bevölkerung 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 wird vehement die Lösung der Verwertbarkeitsproblematik gefordert.

#### **Zu 4: 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 Amtshilfesuchs vorgesehen. Ein Informationsaus*tausch* hingegen, der bereits in der Anfangsphase stecken bleibt, verdient seinen Namen nicht und verfehlt insbesondere sein erklärtes Ziel, die internationale Steuerhinterziehung zu bekämpfen.

Genau dies geschieht jedoch mit der geltenden Regelung für schweizerische Amtshilfeersuchen. Gemäss Art. 22 Abs. 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 i. S. von Art. 190 Abs. 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 (FDK) schon mehrfach die ersatzlose Streichung dieser Bestimmung gefordert. Mit der Einführung eines umfassenden (automatischen und spontanen) Informationsaustausches ist die Einschränkung von Art. 22 Abs. 6 StAhiG noch verfehlter als sie dies schon bisher gewesen ist. Im vorliegenden Zusammenhang geht es gerade nicht um das schweizerische Bankgeheimnis, sondern einzig und allein um die Verifizierung von Informationen, die von einem Vertragsstaat bzw. ausländischen Finanzinstitut ohne Zutun der Schweiz bereits geliefert wurden.

Die Forderung auf Streichung von Art. 22 Abs. 6 StAhiG wird daher aufrechterhalten und erneuert.

### **Zu 5: Neuer Art. 5a Abs. 2 StAhiG**

Art. 5a StAhiG sieht in Form einer «Kann»-Bestimmung spezielle Vereinbarungen zum Datenschutz vor, wenn dies im anwendbaren Abkommen vorgesehen ist. Fehlen entsprechende Bestimmungen, so muss der Bundesrat gestützt auf Art. 6 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) von sich aus bei einer grenzüberschreitenden Datenbekanntgabe dafür sorgen, dass durch hinreichende Garantien (bspw. durch Vertrag) ein angemessener Datenschutz, welcher der schweizerischen Gesetzgebung entspricht, gewährleistet ist. Das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) verlangt, dass Personendaten nur in Staaten übermittelt werden, welche über eine Gesetzgebung mit angemessenem Datenschutzniveau verfügen. Ist dies nicht der Fall, ist eine Datenbekanntgabe nur unter Beachtung der in Art. 6 Abs. 2 Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) genannten alternativen Bedingungen erlaubt.

### **Zusammenfassung / Würdigung:**

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. Dem vom Bundesrat vorgeschlagenen sachlichen und zeitlichen Anwendungsbereich des Amtshilfeübereinkommens kann zugestimmt werden.

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

Weiter ist sicherzustellen, dass die kantonalen Steuerbehörden ihrer innerstaatlichen Pflicht zur Steuerauskunft an die gesetzlich bezeichneten Schweizer Behörden weiterhin nachkommen können, wenn Daten aus dem internationalen Informationsaustausch in die Veranlagungsverfügungen Eingang gefunden haben.

Ebenfalls sicherzustellen ist die Möglichkeit von präzisierenden Rückfragen zu den vom Ausland spontan gelieferten Informationen (Antrag auf Streichung von Art. 22 Abs. 6 StAhiG).

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Seite 8/8

Zug, 31. März 2015

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

Heinz Tännler  
Landammann

Renée Spillmann Siegwart  
stv. Landschreiberin

Kopie an:

- vernehmlassungen@sif.admin.ch (Word und PDF)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Finanzdirektion
- Kantonale Steuerverwaltung