

Bericht

des Finanzausschusses

über den Antrag 681/A der Abgeordneten Dkfm. Dr. Günter Stummvoll, Kai Jan Krainer, Kolleginnen und Kollegen betreffend ein Bundesgesetz über die Umsetzung der OECD-Grundsätze der internationalen abgabenrechtlichen Amtshilfe (Amtshilfe-Durchführungsgesetz - ADG)

Die Abgeordneten Dkfm. Dr. Günter Stummvoll, Kai Jan Krainer, Kolleginnen und Kollegen haben den gegenständlichen Initiativantrag am 17. Juni 2009 im Nationalrat eingebracht und wie folgt begründet:

„I. Allgemeiner Teil:

Von der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) wurden im Rahmen der Bemühungen zur Beseitigung schädlicher Steuerpraktiken neue Grundsätze der Transparenz und Amtshilfebereitschaft entwickelt, die auch von der Europäischen Union und anderen Institutionen und Staatengruppen, wie z. B. der G 20, unterstützt werden. Diese neuen Standards, welche im Rahmen eines Musterabkommens für den internationalen Informationsaustausch („Tax Information Exchange Agreement – TIEA“) mit Steueroasenjurisdiktionen und danach auch in Artikel 26 des OECD-Musterabkommens auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen in der Fassung 2005 sichtbaren Ausdruck gefunden haben, sehen im Wesentlichen die uneingeschränkte Verpflichtung des um steuerliche Amtshilfe ersuchten Staates zur Amtshilfeleistung auch in jenen Fällen vor, in denen der ersuchte Staat kein eigenes steuerliches Interesse an der Beschaffung der erbetenen Informationen hat, sowie den Ausschluss der Berechtigung des ersuchten Staates, die Auskunftleistung ausschließlich mit der Begründung abzulehnen, dass sich die erbetenen Informationen in den Händen eines Kreditinstituts befinden und daher auf Grund bestehender Ermittlungsbeschränkungen (Bankgeheimnis) nicht beschafft werden können. Damit sollte der Zugang der Steuerbehörden zu Bankinformationen für ausländische Steuerverwaltungen im Rahmen der allgemeinen Amtshilfeverpflichtung hinsichtlich der in der Amtshilfebestimmung näher umschriebenen Zwecke uneingeschränkt eröffnet werden. Die Verpflichtung zur Auskunftleistung erstreckt sich auf alle Auskünfte, die zur Erfüllung dieser Zwecke im um Amtshilfe ersuchenden Staat voraussichtlich erheblich („foreseeably relevant“) sind.

Im Zuge der eingangs erwähnten Bemühungen der OECD zur Bekämpfung des schädlichen Steuerwettbewerbs ist es gelungen, alle namhaften Steueroasenjurisdiktionen und internationalen Finanzzentren zur Übernahme des OECD-Standards der Transparenz und Amtshilfebereitschaft zu bewegen. Daraufhin wurde der Druck auf die OECD-Mitgliedstaaten, die aus Gründen ihrer innerstaatlichen Bankgeheimnisgesetzgebung dazu nicht in der Lage waren, wie die Schweiz, Luxemburg, Belgien und Österreich, erhöht, ihre innerstaatlichen bzw. zwischenstaatlichen Regelungen dem OECD-Standard anzupassen. Zu diesem Zweck wurden auch Listensysteme eingeführt, die zuletzt auch von der G20 übernommen wurden, welche jene Staaten, die diese Standards bereits substanziell erfüllt haben von den anderen deutlich abgrenzen sollten („weiße“, „graue“ und „schwarze“ Liste). Daneben wurde u.a. auch die Möglichkeit einseitiger Defensivmaßnahmen einzelner Staaten angedroht. Angesichts dieser Entwicklungen hat Österreich im Interesse der Wahrung der internationalen Reputation sowie der vorbeugenden Abwehr allfälliger wirtschaftsschädigender Defensivmaßnahmen anderer Staaten im Einklang mit den anderen betroffenen Staaten seinen auf Grund der bestehenden

Bankgeheimnisgesetzgebung zur neuen Fassung des Artikels 26 des OECD-Musterabkommens eingebrachten Vorbehalt zurückgezogen.

Österreich hat sich schon zuvor der Diskussion über die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Steuerbehörden nie verschlossen. Im Rahmen der internationalen Amtshilfevereinbarungen wurden trotz des Bankgeheimnisses schon bisher Bankinformationen geliefert, wenn der ersuchende Staat bereits ein Finanzstrafverfahren wegen vorsätzlicher Abgabenverkürzung eingeleitet hat.

Durch die in Aussicht genommenen Maßnahmen soll es jedoch entsprechend der oben dargelegten internationalen Entwicklung künftig ohne die einschränkenden Wirkungen des Bankgeheimnisses allgemein ermöglicht werden, gegenüber ausländischen Finanzbehörden auf Grund geänderter Amtshilfeklauseln über Ersuchen jene Bankauskünfte zu übermitteln, welche für Zwecke der Besteuerung oder Strafverfolgung im Heimatstaat des ausländischen Abgabepflichtigen voraussichtlich von Relevanz („foreseeably relevant“) sind. Im Regelfall wird für die Stellung eines Amtshilfeersuchens ein Verdacht auf mögliche Steuerverkürzungen im ausländischen Staat vorliegen. Die von der OECD geforderten Transparenz- und Informationsstandards sehen grundsätzlich die uneingeschränkte Bereitschaft des ersuchten Staates zur Ermittlung und Weiterleitung aller Auskünfte, die insbesondere für die Veranlagung oder Erhebung, die Strafverfolgung oder für die Entscheidung von Rechtsmitteln oder für Prüfungszwecke voraussichtlich erheblich sind, vor. Diese Erheblichkeit ist vom ersuchenden Staat darzulegen und unterliegt der Prüfung durch den ersuchten Staat. Gleichzeitig wird in den OECD-Standards davon ausgegangen, dass Amtshilfeersuchen im Sinne des Art. 26, die von Banken gehaltene Informationen betreffen, nur dann gestellt werden, wenn es Transaktionen oder Hinweise auf Transaktionen in den ersuchten Staat gibt. Die in Artikel 26 des OECD-Musterabkommens vorgesehenen allgemeinen Ablehnungsgründe zur Leistung von Amtshilfe (z. B. Verletzung von Reziprozität, Verletzung eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses, Ermittlungsbeschränkungen auf Grund von Aussageverweigerungsrechten berufsmäßiger Parteienvertreter oder des *ordre public*) bleiben weiterhin aufrecht. Lediglich die Ablehnung eines Ersuchens unter Berufung auf das Bankgeheimnis wird ausgeschlossen. Der OECD-Standard sieht weiters vor, dass die Verpflichtung zur Weitergabe von Bankinformationen nur über Ersuchen besteht. Eine Verpflichtung zum automatischen Informationsaustausch kann daher aus OECD-rechtlicher Sicht nicht abgeleitet werden. Nach dem OECD-Standard ist es auch unzulässig, Bankinformationen im Wege von sog. „fishing expeditions“ zu erlangen. So ist es beispielsweise verwehrt, Auskünfte über Bankkonten ausländischer Kunden nur auf dem Zufallsprinzip beruhend zu erlangen, also ohne Bezugnahme auf eine konkrete Verbindung einer bestimmten Person zum ersuchten Staat.

Ziel dieses Bundesgesetzes ist es, dem neuen Standard der Amtshilfeleistung ohne Beeinträchtigung der für den rein innerstaatlichen Rechtsbereich geltenden Rechtsgrundsätze hinsichtlich der Schutzwirkung des Bankgeheimnisses zum Durchbruch zu verhelfen. Dabei ist neben der Neugestaltung der völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen für den internationalen Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten auch die Erlassung innerstaatlicher Bestimmungen erforderlich, welche als Spezialnormen lediglich für Zwecke der internationalen Amtshilfe den allgemeinen Bestimmungen des § 38 des Bankwesengesetzes (BWG) in dem von der OECD verlangten eingeschränkten Umfang derogieren. In Österreich ansässige Abgabepflichtige ohne wirtschaftlichen Auslandsbezug, welcher Anlass für steuerliche Kontrollmaßnahmen in einem ausländischen Staat geben könnte, sind von diesem Bundesgesetz daher nicht berührt. Die Bestimmungen des § 2 Abs. 3 und des § 3 dieses Bundesgesetzes bedürfen des in § 38 Abs. 5 BWG vorgesehenen verfassungsmäßigen Quorums.

II. Besonderer Teil:

Zu § 1:

Diese Bestimmung regelt den Anwendungsbereich des Gesetzes.

Zu § 2:

Diese Bestimmung überlässt es dem jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen oder sonstigem völkerrechtlichen Vertrag (zB TIEA, Amtshilfeabkommen, EU-Betrugsbekämpfungsabkommen) im Zusammenhalt mit den maßgeblichen inländischen Abgabenvorschriften, den Umfang der zu leistenden Amtshilfe festzulegen. Gleichzeitig wird der international anerkannte Grundsatz verankert, dass innerhalb der solcherart vorgegebenen Amtshilfeverpflichtung zu Gunsten der ausländischen Verwaltung dieselben Erhebungsschritte unternommen werden müssen, als ob es sich bei den ausländischen Abgaben um inländische handelte. Dieser Grundsatz der Gleichbehandlung ist in Artikel 26 Abs. 4 des OECD-Musterabkommens auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen in der Fassung 2005 ausdrücklich festgehalten und entsprach schon bisher der internationalen Verwaltungspraxis. Die in

Erfüllung des ausländischen Auskunftersuchens zu ergreifenden österreichischen Erhebungsschritte gelten als Abgabenerhebungsmaßnahmen im Sinn des § 49 Abs. 2 der Bundesabgabenordnung und haben grundsätzlich die Anwendbarkeit der Bundesabgabenordnung zur Folge.

Der der Amtshilfeverpflichtung eines Doppelbesteuerungsabkommens oder einer anderen vergleichbaren rechtlichen Regelung innewohnende Grundsatz der Gleichbehandlung gebietet es auch, dass bei jenen Abkommen, die auch Amtshilfeleistung für Zwecke der Strafverfolgung vorsehen, im Falle eines im ersuchenden Staat bereits anhängigen Finanzstrafverfahrens die Verfahrensvorschriften des verwaltungsbehördlichen Finanzstrafverfahrens sinngemäß anzuwenden sind (Abs. 2).

Abs. 3 sieht die Verpflichtung der für die Amtshilfeleistung im Sinne der maßgeblichen Rechtsnorm zuständigen Behörde zur Prüfung der Erfüllung der für die Amtshilfeleistung maßgeblichen Rechtsvoraussetzungen vor, einschließlich der voraussichtlichen Erheblichkeit der erbetenen Auskünfte für die in der maßgeblichen Rechtsgrundlage vorgesehenen Zwecke. Gleichzeitig beschränkt dieser Absatz die dem neuen OECD-Standard entsprechende Verpflichtung zur Erteilung von Bankinformationen auf jene Fälle, in denen sich das Amtshilfeersuchen auf einen Vertrag oder eine andere Rechtsgrundlage stützt, die eine dem OECD-Standard entsprechende Ausschlussklausel in Bezug auf die Ablehnung eines Amtshilfeersuchens aus Gründen des Bankgeheimnisses enthält.

Abs. 4 stellt klar, dass der Bundesminister für Finanzen die Durchführung der zur Erfüllung des ausländischen Amtshilfeersuchens nötigen Erhebungsmaßnahmen auf die nachgeordneten Dienststellen in deren eigenen Verantwortungsbereich übertragen kann.

Zu § 3:

Diese Bestimmung derogiert im Anwendungsbereich der internationalen Amtshilfe als Spezialnorm den generellen Bestimmungen über das Bankgeheimnis. Die Durchbrechungswirkung gilt nur insoweit, als die erbetenen Informationen für steuerliche Zwecke im Sinne der jeweils anzuwendenden Rechtsgrundlage, insbesondere auch für finanzstrafrechtliche Zwecke, voraussichtlich erheblich sind und kommt gemäß § 2 Abs. 3 auch nur in jenen Fällen zum Tragen, in denen dem Amtshilfeersuchen eine Rechtsgrundlage zu Grunde liegt, die den Grundsätzen des neuen Standards der Amtshilfeleistung, wie er in Artikel 26 Abs. 5 des OECD-Musterabkommens auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen in der Fassung 2005 zum Ausdruck gebracht wurde, entspricht. Das Abkommen muss daher eine Bestimmung enthalten, wonach die Erteilung von Informationen in keinem Fall nur deshalb abgelehnt werden darf, weil sich die Informationen bei einem Kreditinstitut befinden. Bei Erfüllung der Voraussetzungen des § 2 Abs. 3 dieses Bundesgesetzes sind die Kreditinstitute zur Erteilung von Auskünften und zur Offenbarung und gegebenenfalls zur Herausgabe von Urkunden und Unterlagen verpflichtet. Mit der Aufforderung zur Offenbarung und Herausgabe von Informationen ist seitens der mit dem Amtshilfeersuchen betrauten Behörde bis zu dem Zeitpunkt zuzuwarten, zu dem die Voraussetzungen zur Übermittlung der Informationen an die um Amtshilfe ersuchende zuständige Behörde gemäß § 4 Abs. 3 vorliegen. In der Aufforderung zur Offenbarung und Herausgabe von Informationen ist seitens der zuständigen österreichischen Behörde zu bestätigen, dass die Voraussetzungen gemäß § 4 Abs. 3 erfüllt sind.

Gemäß § 38 Abs. 5 des Bankwesengesetzes bedürfen § 2 Abs. 3 und § 3 dieses Bundesgesetzes der verfassungsmäßigen Zustimmung in Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten und einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.

Zu § 4:

§ 4 sieht verfahrensrechtliche Regelungen für die Informationsbeschaffung bei Kreditinstituten sowie flankierende Maßnahmen des Rechtsschutzes der von der Informationsweitergabe betroffenen Personen vor. Abs. 1 sieht vor, dass diese Personen von der Einleitung eines ausländischen Amtshilfeersuchens durch die für die Durchführung des Amtshilfeverfahrens zuständige Behörde unter gleichzeitiger Benachrichtigung des Kreditinstituts zu verständigen sind. Durch diese verpflichtend vorgesehene Benachrichtigung des Kreditinstituts über das Vorliegen eines ausländischen Amtshilfeersuchens wird diesem die Gelegenheit geboten, die für die Herausgabe der geforderten Informationen notwendigen Vorbereitungsmaßnahmen rechtzeitig treffen zu können.

Auf Antrag der vom Auskunftersuchen betroffenen Personen hat die für die Durchführung des Amtshilfeverfahrens zuständige Behörde (im Regelfall der Bundesminister für Finanzen) mit Bescheid das Vorliegen der für die Durchbrechung des Bankgeheimnisses maßgeblichen Voraussetzungen festzustellen. Hinsichtlich dieses Begehrens wird gemäß Abs. 2 eine Frist von einem Monat gesetzt. Die Weiterleitung der Informationen an die ausländische Verwaltung erfolgt gemäß Abs. 3 frühestens nach Ablauf der Antragsfrist zur bescheidmäßigen Feststellung der maßgeblichen Rechtsvoraussetzungen oder nach Ablauf der für die Erhebung einer Beschwerde an den Verfassungs- oder Verwaltungsgerichtshof

maßgeblichen Frist von sechs Wochen nach Zustellung des Bescheides. Wurde eine Beschwerde an den Verfassungs- oder Verwaltungsgerichtshof eingebracht und die Zuerkennung von aufschiebender Wirkung beantragt, ist auf Antrag des Beschwerdeführers mit der Übermittlung der Informationen bis zur höchstgerichtlichen Entscheidung zuzuwarten. Zur Vermeidung von Verfahrensverzögerungen und im Interesse der Rechtssicherheit ist dieser Antrag zeitgleich mit der Einbringung der Beschwerde beim Verfassungs- oder Verwaltungsgerichtshof zu stellen.

Zu § 5:

§ 5 regelt das Verhältnis dieses Bundesgesetzes zu den Instrumenten der internationalen justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Dabei wird klar gestellt, dass dieses Bundesgesetz auf die gerichtliche Rechtshilfe grundsätzlich keine Anwendung findet. Nicht ausgeschlossen ist hingegen beispielsweise die Anwendung dieses Bundesgesetzes im Rahmen eines an die Abgabenbehörden gerichteten Ersuchens der Staatsanwaltschaft zur Erhebung des für ein anhängiges gerichtliches Finanzstrafverfahren maßgeblichen Sachverhalts, sofern die anzuwendende Amtshilferechtsgrundlage dem geltenden Standard der OECD entspricht und daher auch die Amtshilfeleistung für finanzstrafrechtliche Zwecke vorsieht.

Zu § 6:

Diese Bestimmung sieht den Grundsatz der dynamischen Verweisung auf in anderen Bundesgesetzen enthaltene Regelungen vor.

Zu den §§ 7 und 8:

Diese Bestimmungen legen die Zuständigkeit zur Vollziehung dieses Bundesgesetzes sowie dessen zeitlichen Anwendungsbereich fest.“

Der Finanzausschuss hat den gegenständlichen Initiativantrag in seiner Sitzung am 30. Juni 2009 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich im Anschluss an die Ausführungen des Berichterstatters Abgeordneten Konrad **Steindl** die Abgeordneten Ing. Peter **Westenthaler**, Alois **Gradauer**, Dr. Martin **Bartenstein**, Kai Jan **Krainer**, DDr. Werner **Königshofer**, Mag. Werner **Kogler**, Dr. Christoph **Matznetter** sowie der Staatssekretär im Finanzministerium Dr. Reinhold **Lopatka** und der Ausschussobmann Abgeordneter Dkfm. Dr. Günter **Stummvoll**.

Bei der Abstimmung wurde der Gesetzentwurf mit Stimmenmehrheit angenommen.

Als Berichterstatter für das Plenum wurde Abgeordneter Konrad **Steindl** gewählt.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Finanzausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem **angeschlossenen Gesetzentwurf** die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2009 06 30

Konrad Steindl

Berichterstatter

Dkfm. Dr. Günter Stummvoll

Obmann