8/SN-252/ME

VEREINIGUNG
ÖSTERREICHISCHER
INDUSTRIELLER

An das
Präsidium des Nationalrates
Parlament
1010 W i e n

Hauptausschuß

Betrifft GESETZENTWURF
Zl. 37 -GE/19 86
Datum: 16. JUNI 1986
Verteilt 20. JUNI 1986

Wien, am 11.06.86
Dr.WS/G

Betrifft: Stellungnahme zum Entwurf eines multilateralen Übereinkommens über die Amtshilfe in Steuersachen (Europarat/OECD).

Im Sinne der Entschließung zum Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates BGBl.Nr. 178/1961 übermittlen wir Ihnen beigeschlossen 25 Exemplare unserer Stellungnahme zur gefälligen Gebrauchnahme.

Wir empfehlen uns

mit dem Ausdruck vorzüglichster Hochachtung
VEREINIGUNG OESTERREICHISCHER INDUSTRIELLER

(Dr.Othmar Hahler) (Dr.Wolfgang Seitz)

25 Beilagen

A-1031 Wien, Schwarzenbergplatz 4, Telefon: (0222) 72 56 51, Telex 131717 indus a, Telefax: (0222) 72 56 51 DW 292, DVR 0031011
www.parlament.gv.at

VEREINIGUNG
ÖSTERREICHISCHER
INDUSTRIELLER

An das
Bundesministerium
für Finanzen
Himmelpfortgasse 8
1010 W i e n

10. Juni 1986
Dr.WS/G

Betr.: Entwurf eines multilateralen Übereinkommens
über die Amstshilfe in Steuersachen (Europarat/OECD)

Wir danken für die Übermittlung des Entwurfes eines multilateralen Übereinkommens über die Amtshilfe in Steuersachen zwecks Begutachtung. Wenn auch die Frage eines künftigen Beitrittes österreichs primärer Gegenstand des Begutachtungsverfahrens sein soll, so ist es doch notwendig, zur Begründung unserer Meinung zu einigen Punkten materiell Stellung zu nehmen.

Einleitend legen wir, wie schon in unserer Stellungnahme im Jahre 1983, Wert auf die Feststellung, daß wir das Bestreben der Staaten, durch Abschluß von Abkommen internationale Steuerhinterziehung und illegale Steuerumgehung zu verhindern, für legitim halten. Dabei müssen jedoch die Interessen der Steuerpflichtigen auf der einen Seite und die Interessen der Steuerverwaltungen auf der anderen Seite genau so wie im innerstaatlichen Bereich ausgewogen berücksichtigt werden. Dies erfordert die Schaffung eines gewogenen Ausgleiches zwischen den notwendigen Freiheiten, die für die Führung von Unternehmen notwendig sind und den Einschränkungen, die zur Mißbrauchsbekämpfung erforderlich sind.

Dieser Ausgleich erscheint durch das vorliegende Abkommen leider nicht gesichert; es werden in optimaler Weise die

A-1031 Wien, Schwarzenbergplatz 4, Telefon: (0222) 72 56 51, Telex 131717 indus a, Telefax: (0222) 72 56 51 DW 292, DVR 0031011
www.parlament.gv.at

Interessen der Finanzverwaltung berücksichtigt, während den schutzwürdigen Interessen der Steuerpflichtigen kaum Rechnung getragen wird. Dieser Ansatz zeigt sich besonders in folgenden, im Zusammenhang mit den Bestimmungen über den Informationsaustausch stehenden Punkten, die jedoch nur beispielsweise angeführt sind und keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

Vorweg sei darauf hingewiesen, daß im 4. Absatz der Präambel der "angemessene Schutz der Steuerpflichtigen" im Rahmen des Abkommens zwar betont, im Abkommen selbst jedoch nicht verwirklicht wird.

Das Grundproblem des mangelnden Schutzes des Steuerpflichtigen liegt in der weiten Formulierung von Art. 4 Abs. 1. Jedes einzelne Rechtsgeschäft über die Grenze läßt sich darunter subsumieren. Der Informationsaustausch ist daher praktisch nicht beschränkt. Insbesondere der letzte Satz des Abs. 1 läßt dem Ermessen freien Raum und bewirkt letztlich ebenfalls keine materielle Einschränkung.

In der Folge befassen sich in Art. 21 drei Absätze speziell mit dem Rechtsschutz, nämlich Abs. 2 lit.d,e und f, aber auch dort ist keinerlei Verpflichtung der Behörde zur Information der oder Beratung mit den Steuerpflichtigen vorgesehen. Die Bestimmung von Art. 21 Abs. 1 versteht sich doch wohl von selbst, nämlich daß durch dieses Abkommen nicht in den innerstaatlichen Rechtsschutz eingegriffen wird, ebenso Art. 22. Notwendig wäre darüber hinaus, auch bei Maßnahmen, die nunmehr das Abkommen neu vorsieht, zusätzliche Rechtsschutzbestimmungen zu schaffen.

In Art. 4 Abs. 3 (Möglichkeit der Information des Steuerpflichtigen) klingt ebenfalls eine Rechtsschutzregelung an. Diese müßte jedoch zwingend vorgesehen werden. Es genügt auch nicht, daß der Steuerpflichtige vor Weiterleitung von Informationen darüber in Kenntnis gesetzt wird, es müßte ihm vielmehr vor Weiterleitung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Hiebei wäre durchaus vorstellbar, daß im Interesse der Finanzbehörde bei besonders gelagerten Fällen (z.B. Fluchtgefahr oder Verdunkelungsgefahr) - aber auch nur bei diesen - davon Abstand genommen wird.

Die Bestimmung von Art. 6 über den regelmäßigen Informationsaustausch geht derart weit, daß tatsächlich schon von der Möglichkeit der Einrichtung einer "internationalen Steuerpolizei" gesprochen werden kann, wie dies in Publikationen bereits der Fall ist. De facto bestehen keinerlei Schranken hinsichtlich des Austausches der Informationen. Größte Bedenken bestehen nach wie vor auch gegen die Regelung des spontanen Informationsaustausches nach Art. 7. Die Tatbestände sind auch hier derart weit, daß de facto jegliche Information bedenkenlos übermittelt werden könnte.

Ein zusätzlicher Mangel des Abkommens und Beweis für dessen Einseitigkeit zu Lasten des Steuerpflichtigen besteht nach wie vor darin, daß zwar für die Finanzverwaltungen alle denkbaren Informationsmöglichkeiten offen stehen, daß aber gegen eine im Endergebnis zu einer Doppelbesteuerung führende Anwendung dieses Abkommens nicht vorgesorgt wird. Ein derartiges Abkommen müßte daher auf jeden Fall Bestimmungen über ein Schiedsverfahren enthalten, durch welches im Einzelfall Doppelbesteuerungen hintangehalten werden. Dies umso mehr, als der Schutz vor Doppelbesteuerung in der Präambel besonders angesprochen ist.

Unseres Erachtens stellt schon die Mißachtung der Stellung und der Interessen der Steuerpflichtigen einen Grund dar, aus österreichischer Sicht einem derartigen Abkommen nicht beizutreten. Es würde aus unserer Sicht dem österreichischen Verständnis und Freiheitsraum des österreichischen Bürgers und Steuerpflichtigen widersprechen, wenn praktisch schrankenlos Informationen, soweit sie die Unternehmen und ihre wirtschaftlichen Aktivitäten betreffen, an andere Staaten ausgeliefert werden.

Neben dieser schon wegen der vernachläßigten Rechtsposition des Steuerpflichtigen abgeleiteten Ablehnung des Abkommens bestehen auch noch Bedenken aus wirtschaftspolitischen Gründen.

Es kann schon nach dem derzeitigen Informationensstand ausgeschlossen werden, daß sämtliche Staaten der OECD und des Europarates diesem Abkommen beitreten werden. Dies beschwört aber die Gefahr herauf, daß im internationalen Wettbewerb um Standorte für neue Unternehmensniederlassungen jene Staaten einen Vorteil hätten, die diesem Abkommen nicht beitreten werden. Dabei ist nicht zu unterstellen, daß jene Unternehmen, die sich dann in diesen Staaten niederlassen, dies aus dem Grund tun, weil dadurch die Steuerhinterziehung begünstigt wird. Es ist einfach das Steuerklima in einem Staat besser, wo ein Unternehmen nicht Gefahr läuft, daß es unbegründeter Weise in internationale Steuerverfahren hineingezogen wird. Dies gilt umso mehr für Entscheidungen, sich weder in Staaten des Europarates noch der OECD sondern in solchen Staaten niederzulassen, wo diese Gefahr von vorneherein nicht droht.

Da die negativen Auswirkungen in dieser Richtung kleinere oder wirtschaftlich weniger gewichtige Staaten stärker treffen würde als große Industriestaaten, kann davon ausgegangen werden, daß diesem Aspekt in den einzelnen Staaten unterschiedliches Gewicht beigemessen wird. Für Österreich, das ohnedies schon aus einer Vielzahl von Gründen als Standortland benachteiligt ist, würden sich bei einem Abkommensbeitritt sicherlich zusätzliche Wettbewerbsnachteile ergeben.

Eine weitere, nicht unbegründete Vermutung besteht darin, daß neben den großen Industriestaaten naturgemäß Hochsteuerländer dem Abkommen beitreten würden. Dies zeigt einmal mehr die grundsätzliche Problematik eines derartigen Abkommens. Diese Staaten glauben nämlich offensichtlich, den aufgrund der hohen Besteuerung bestehenden Steuerwiderstand durch einen umfassenderen Zugriff in den Griff zu bekommen. Dies ist jedoch ein grundlegender Irrtum, hiedurch wird der Steuerwiderstand noch zusätzlich erhöht.

In der weiteren Konsequenz würde sich daraus wohl eine Ungleichgewichtigkeit in der Inanspruchnahme der Möglichkeiten des Abkommens entwickeln. Große Staaten und Hochsteuerländer würden mit allen Mitteln versuchen, die Möglichkeiten des Abkommens soweit nur irgend möglich auszuschöpfen und damit den anderen Staaten unvorstellbare Verwaltungsaktivitäten aufzwingen, während diese Staaten selbst aufgrund der schwächeren Auslandsbeziehungen der eigenen Wirtschaft aus dem Abkommen kaum profitieren werden und auch können.

Zusammenfassend kann daher gesagt werden, daß auch wirtschaftspolitische Gründe dagegen sprechen, daß Österreich als kleines und wirtschaftlich weniger bedeutendes Land dem

Abkommen beitritt. Dies gilt umso mehr, wenn auch ein zwar ebenfalls kleines aber wirtschaftlich bedeutenderes Land wie die Schweiz (in den OECD-Staaten rangiert die Schweiz an zweiter Stelle beim BIP pro Kopf, während österreich nur die fünfzehnte Stelle einnimmt) diesem Abkommen nicht beitritt, was anzunehmen ist.

Schon einleitend haben wir festgestellt, daß es nicht unsere Aufgabe sein kann, internationale Steuerhinterziehungen zu decken. Umgekehrt darf aber auch ein Abkommen, das diese Probleme in den Griff bekommen will, nicht übers Ziel schießen; es darf nicht in Kauf genommen werden, daß Unternehmen, die sich ordnungsgemäß verhalten, ins Getriebe internationaler Steuerverfahren kommen, weil uneingeschränkt Informationen aus ihrem Bereich an das Ausland weitergegeben werden, wie dies beim vorliegenden Abkommensentwurf der Fall sein kann. Die Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der Mittel zur Erreichung der in der Präambel genannten Zwecke muß daher in Frage gestellt werden. Wir sprechen uns daher entschieden dagegen aus, daß österreich diesem Abkommen beitritt.

Sollte es aus der Sicht der <u>österreichischen</u> Finanzverwaltung notwendig sein, über internationale Abkommen zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung zu verfügen, so bieten sich bilaterale Abkommen oder Bestimmungen in den einzelnen Doppelbesteuerungsabkommen mit jenen Staaten an, hinsichtlich derer man es für notwendig und vertretbar erachtet. In diesem Abkommen müßte aber die Rechtsposition des Steuerpflichtigen gegenüber dem vorliegenden Entwurf eines multilateralen Abkommens wesentlich verbessert werden.

25 Exemplare dieses Schreibens gehen mit gleicher Post dem Präsidium des Nationalrates zu.

Wir empfehlen uns

mit dem Ausdruck der vorzüglichsten Hochachtung
VEREINIGUNG OESTERREICHISCHER INDUSTRIELLER

(Dr.Othmar Hobler) (Dr.Wolfgang Seitz)