

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Prüfung der Bewirtschaftung der Amtshilfeverfahren

Eidgenössische Steuerverwaltung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19474.605.00197
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>5</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>6</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>9</b>
1.1 Ausgangslage .....	9
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	9
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	9
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	9
1.5 Schlussbesprechung .....	10
<b>2 Bewirtschaftung erfüllt die Erwartungen</b> .....	<b>11</b>
2.1 Umfassende Grundlagen aber fehlende Integration.....	11
2.2 Fallverwaltungssystem (SEISYS) hat sich bewährt.....	12
2.3 Weitgehende Informationspflichten erschweren die Einhaltung der OECD- Richtlinien .....	12
<b>3 Keine Beanstandungen bei der Zusammenarbeit und den Schnittstellen</b> .....	<b>14</b>
3.1 Problemloser Austausch mit Behörden.....	14
3.2 Ausgehende Amtshilfe bleibt bescheiden .....	14
<b>4 Korrekter Review der benötigten Ressourcen</b> .....	<b>16</b>
4.1 Nachvollziehbare und plausible Einschätzung.....	16
4.2 Aufstockung Personalkörper gilt es weiterhin zu beobachten.....	16
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstöße</b> .....	<b>18</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen</b> .....	<b>20</b>

# Prüfung der Bewirtschaftung der Amtshilfeverfahren Eidgenössische Steuerverwaltung

## Das Wesentliche in Kürze

---

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) gewährte früher nur restriktiv internationale Amtshilfe. Seit auf Druck der G-20-Staaten im Jahre 2009 der Bundesrat beschloss, den entsprechenden OECD-Standard zu übernehmen, hat sich die Situation verändert. Die Gesetzesgrundlage wurde angepasst und das Netzwerk an Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) laufend erweitert. Dies führte zu einer deutlichen Erhöhung von eingehenden Amtshilfegesuchen und einem damit verbundenen Aufbau der Abteilung Informationsaustausch in Steuersachen (SEI) bei der ESTV auf rund 70 Vollzeitstellen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte, ob die Bewirtschaftung der Amtshilfe auf Ersuchen verwaltungsökonomischen Grundsätzen entspricht. Des Weiteren bildete sie sich ein Urteil über die Angemessenheit der vorhandenen Ressourcen und über die Zusammenarbeit der Abteilung SEI mit anderen Behörden.

### **Wirksame Systemunterstützung und klar definierte Prozesse**

Das eingesetzte Fallverwaltungssystem SEISYS erlaubt eine effiziente Bewirtschaftung sämtlicher Amtshilfegesuche. Die Prozesse sind nachvollziehbar dokumentiert, Entscheide unterliegen dem Vier-Augenprinzip und werden einem breit abgestützten Gremium vorgelegt. Dass die Mehrzahl der Gesuche nicht innerhalb der von der OECD geforderten 90-Tagesfrist beantwortet werden kann, ist primär den umfangreichen inländischen Informationspflichten geschuldet. In der fehlenden Verknüpfung zwischen den internen Handbüchern und Vorgaben sieht die EFK noch Verbesserungspotenzial.

Die Abwicklung der Amtshilfe bringt eine Vielzahl von Schnitt- und Ansprechstellen mit sich. Die EFK hat keine Hinweise vorgefunden, dass die Amtshilfe insgesamt nicht zur Zufriedenheit der Anspruchsgruppen erbracht wird. Der SEI unternimmt Anstrengungen in der Ausbildung der Mitarbeitenden und optimiert laufend den Datenaustausch mit ausländischen Behörden.

Mit Inkrafttreten des neuen DBA mit den USA wird in nächster Zeit zusätzlicher Aufwand für die Amtshilfe anfallen. Wie lange und in welchem Umfang diese Belastung andauern wird, kann noch nicht verlässlich abgeschätzt werden. Langfristig ist aber dank der Transparenz des automatischen Informationsaustausches und der damit abnehmenden Attraktivität der Schweiz als Hort von un versteuertem Vermögen mit einer Reduktion der Gesuche zu rechnen.

Die EFK begrüsst deshalb, dass der Personalbestand des SEI auch in Zukunft laufend auf seine Angemessenheit hin überwacht wird.

# Audit de la gestion des procédures d'assistance administrative

## Administration fédérale des contributions

### L'essentiel en bref

---

Dans le passé, l'Administration fédérale des contributions (AFC) n'accordait l'assistance administrative internationale que de manière restrictive. La situation a changé en 2009 lorsque le Conseil fédéral, sous la pression des pays du G-20, a décidé d'adopter les normes de l'OCDE. Depuis, les bases légales ont été modifiées et le réseau de conventions contre les doubles impositions (CDI) n'a cessé d'être étendu. Ceci a entraîné une forte augmentation des demandes d'assistance administrative et, ainsi, la création à l'AFC de la division d'échange d'informations en matière fiscale (SEI), qui compte quelque 70 postes à plein temps.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si la gestion de l'assistance administrative sur demande est conforme aux principes d'économie administrative. Il a également procédé à une évaluation des ressources disponibles et à une appréciation de la collaboration de la division SEI avec les autres autorités.

#### **Un soutien efficace au système et des processus clairement définis**

SEISYS, le système de gestion des cas utilisé par le SEI, permet une gestion efficace de toutes les demandes d'assistance administrative. Les processus sont documentés de manière cohérente, les décisions sont soumises au principe du double-contrôle et sont présentées à une commission largement représentative. Le fait que la majorité des demandes ne puissent être traitées dans le délai de 90 jours requis par l'OCDE s'explique principalement par l'étendue du devoir d'information en Suisse. Le CDF voit un potentiel d'amélioration en ce qui concerne la coordination entre les exigences et les manuels internes.

La procédure d'assistance administrative sollicite un grand nombre d'interlocuteurs et compte de nombreuses interfaces. Le CDF n'a trouvé aucune indication suggérant que l'assistance administrative ne satisfasse pas dans l'ensemble les attentes des parties prenantes. Le SEI s'emploie à former ses collaborateurs et optimise constamment l'échange de données avec les autorités étrangères.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle CDI signée entre les États-Unis et la Suisse, le nombre de procédures d'assistance administrative va augmenter dans un avenir proche. Il est cependant encore difficile d'estimer de manière fiable la durée et l'ampleur de la charge de travail supplémentaire. Néanmoins, grâce à la transparence de l'échange automatique de renseignements et à la perte d'attractivité de la Suisse comme refuge pour les avoirs non imposés qui en résulte, on peut s'attendre à long terme à une baisse du nombre de demandes.

Le CDF salue donc que le SEI continue à vérifier régulièrement si la taille de son effectif est adaptée à la charge de travail qui lui est confiée.

**Texte original en allemand**

# Verifica della gestione delle procedure di assistenza amministrativa

## Amministrazione federale delle contribuzioni

### L'essenziale in breve

---

In passato l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) concedeva l'assistenza amministrativa internazionale soltanto in maniera restrittiva. La situazione è cambiata nel 2009 quando il Consiglio federale, sotto la pressione dei Paesi del G20, ha deciso di adottare il corrispondente standard dell'OCSE. La base giuridica è stata adeguata e la rete delle convenzioni per evitare le doppie imposizioni (CDI) è stata continuamente ampliata. Ciò ha portato a un sensibile aumento delle domande di assistenza amministrativa e alla creazione presso l'AFC della Divisione per lo scambio di informazioni in materia fiscale (SEI) che conta circa 70 posti di lavoro a tempo pieno.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato se la gestione dell'assistenza amministrativa su domanda soddisfa i principi dell'economia amministrativa. Ha inoltre valutato l'adeguatezza delle risorse disponibili e la collaborazione della SEI con le altre autorità.

#### **Supporto efficace del sistema e processi chiaramente definiti**

SEISYS, il sistema di gestione dei casi utilizzato dalla SEI, consente una gestione efficace di tutte le domande di assistenza amministrativa. I processi sono chiaramente documentati e le decisioni sottostanno al principio del doppio controllo prima di essere presentate a un organo largamente sostenuto. Il fatto che la maggior parte delle domande non possa essere trattata entro il termine di 90 giorni richiesto dall'OCSE è riconducibile principalmente agli ampi obblighi di informazione della Svizzera. Il CDF ritiene che vi sia un margine di miglioramento per quanto riguarda il coordinamento tra le prescrizioni e i manuali interni.

Le procedure di assistenza amministrativa implicano un gran numero di interfacce e interlocutori. Il CDF non ha riscontrato alcun elemento da cui si può desumere che l'assistenza amministrativa, nel suo complesso, non soddisfi le aspettative delle parti interessate. La SEI si impegna nella formazione dei suoi collaboratori e ottimizza continuamente lo scambio di dati con le autorità estere.

L'entrata in vigore della nuova CDI tra gli Stati Uniti e la Svizzera farà aumentare nel prossimo futuro il numero di procedure di assistenza amministrativa. Non è ancora possibile stimare in modo affidabile la durata e l'entità dell'onere supplementare che ne deriva. A lungo termine, tuttavia, grazie alla trasparenza dello scambio automatico di informazioni e alla conseguente perdita di attrattiva della Svizzera come rifugio di averi non dichiarati, si prevede una riduzione delle domande.

Il CDF accoglie quindi favorevolmente il fatto che l'effettivo del personale della SEI continuerà ad essere monitorato anche in futuro per garantirne la sua adeguatezza.

**Testo originale in tedesco**

# Audit of the management of administrative assistance proceedings

## Federal Tax Administration

### Key facts

---

The Federal Tax Administration (FTA) previously granted international administrative assistance only on a restricted basis. The situation has changed since the Federal Council, under pressure from the G20 countries, decided in 2009 to adopt the corresponding OECD standard. The legal basis has been adapted and the network of double taxation agreements (DTAs) has been continuously expanded. This led to a significant increase in the number of incoming requests for administrative assistance and a corresponding expansion of the FTA's Service for the Exchange of Information in Tax Matters (SEI) to around 70 full-time positions.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined whether the management of administrative assistance on request complies with the principles of economic administration. It also assessed the appropriateness of available resources and the SEI's cooperation with other authorities.

### Effective system support and clearly defined processes

The SEISYS case management system used allows all requests for administrative assistance to be managed efficiently. The processes are documented in a comprehensible manner, decisions are subject to the principle of dual control and are submitted to a broad-based committee. The fact that the majority of requests cannot be answered within the 90-day period required by the OECD is primarily due to the extensive Swiss information obligations. The SFAO sees room for improvement in the lack of interconnectedness between the internal manuals and guidelines.

Processing administrative assistance entails a large number of interfaces and points of contact. The SFAO found no indications that administrative assistance as a whole is not being provided to the satisfaction of stakeholders. The SEI is making efforts to train its staff and is constantly optimising the exchange of data with foreign authorities.

With the entry into force of the new DTA with the United States, additional administrative assistance work will be required in the near future. It is not yet possible to estimate reliably how long and to what extent this burden will continue. In the long term, however, thanks to the transparency of the automatic exchange of information and the resulting decline in Switzerland's attractiveness as a haven for untaxed assets, a reduction in applications can be expected.

The SFAO therefore welcomes the fact that the SEI's staffing levels will continue to be monitored for suitability in the future.

**Original text in German**

## Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Steuerverwaltung

Generelle Stellungnahme von der Linie: Mit dem vorliegenden umfassenden Bericht informiert die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) über wesentliche Sachverhalte im Zusammenhang mit der Arbeit der Abteilung Informationsaustausch in Steuersachen (SEI) der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV). Die EFK prüfte, ob die Bewirtschaftung der Amtshilfe auf Ersuchen verwaltungsökonomischen Grundsätzen entspricht. Die Kontrolle hat etwas Verbesserungspotenzial ergeben. Die EFK hat die schwierige Arbeit des SEI erkannt. Der SEI wird immer wieder mit neuen Herausforderungen konfrontiert und dementsprechend ist er ständig daran, Verbesserungen einzuführen. Die ESTV nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass durch die EFK keine Empfehlungen an die ESTV formuliert wurden. Dies bestätigt die gute Qualität und Organisation des SEI. Es ist für die ESTV ein wichtiges Anliegen, dieses Niveau auch inskünftig beizubehalten. Die ESTV bedankt sich bei der EFK für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die konstruktive Zusammenarbeit.



# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Im Frühjahr 2009 hat der Bundesrat beschlossen, in Zukunft bei der Amtshilfe in Steuer-sachen den Standard nach Artikel 26 des OECD-Musterabkommens (OECDMA) zu überneh-men. Mit dem Inkrafttreten des Steueramtshilfegesetzes (StAhiG, SR 651.1) per 1. Februar 2013 ist die entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen worden. Die darauffolgende Ausweitung des DBA-Netzwerkes hat zu einem massiven Mehraufkommen an Arbeit ge-führt. Der Personalbestand der zuständigen Abteilung Informationsaustausch in Steuer-sachen (SEI) der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) hat sich auf rund 70 Vollzeit-stellen (FTE) erhöht.

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Der Schwerpunkt der Prüfung bildete die Wirtschaftlichkeit und Rechtmässigkeit der Pro- zesse der ESTV zur Abwicklung des internationalen Amtshilfeverfahrens. Hierbei stellen sich die folgenden Prüffragen:

1. Erfolgt die Bewirtschaftung der Amtshilfeverfahren auf Ersuchen nach verwaltungs- ökonomischen Grundsätzen?
2. Sind die Schnittstellen sowie die Koordination mit dem Staatssekretariat für interna- tionale Finanzfragen (SIF), dem Bundesamt für Justiz (BJ) und anderen Behörden klar geregelt und stellen diese eine möglichst friktionsfreie Zusammenarbeit und Auf- gabenteilung sicher?
3. Sind die in der per Frühjahr 2019 vom Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) vor- genommenen Überprüfung gemachten Angaben bezüglich Personal- und Sachauf- wand für internationale Amtshilfe plausibel, nachvollziehbar und objektiv?

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Daniel Hasler (Revisionsleiter) und Claudine Morier vom 12. August bis 6. September 2019 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Ueli Luginbühl. Die Ergebnisbesprechung hat am 9. September 2019 stattgefunden. Der vorlie- gende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Schlussbesprechung.

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von der ESTV umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 1. November 2019 statt. Teilgenommen haben seitens der ESTV der stellvertretende Direktor, der Abteilungsleiter SEI sowie der Leiter der Internen Revision (IR).

Von der EFK dabei waren der zuständige Mandatsleiter und der Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Bewirtschaftung erfüllt die Erwartungen

Die internationale Amtshilfe in ihrer heutigen Form ist für die ESTV ein relativ neues Betätigungsfeld. Die zuständige Abteilung SEI wurde aufgrund des zunehmenden Arbeitsanfalles laufend ausgebaut. Die Interne Revision (IR ESTV) stellte mit Bericht Nr. 2013-12 vom 30. Januar 2014 gewisse Mängel in der Fristen- und Dossierverwaltung fest. Der Peer Review des Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Global Forum) vom Juli 2015 weist ebenfalls auf Verbesserungspotenzial hin. Die Prüfungshandlung der EFK fokussierte deshalb auf die Angemessenheit der heutigen Strukturen und die eingesetzten Hilfsmittel (Fallverwaltungssystem etc.).

### 2.1 Umfassende Grundlagen aber fehlende Integration

Das Prozesshandbuch umschreibt und visualisiert sämtliche relevanten Prozesse. Der SEI überprüft die Abläufe regelmässig und aktualisiert die internen Dokumente laufend. Als zentrales Hilfsmittel steht den Mitarbeitenden das umfangreiche «Handbuch Amtshilfe in Steuersachen auf Ersuchen» (Handbuch SEI) zur Verfügung. Aus den Prozessschritten wird nicht explizit auf weiterführende Anweisungen des Handbuches SEI verwiesen. Die Weisung betreffend Unterzeichnungsberechtigung der Hauptabteilung DVS gewährleistet das Vier-Augenprinzip und regelt die Vertretungen. Die Entscheidfindung sowie die Behandlung von wesentlichen juristischen Problemstellungen erfolgt in der wöchentlichen Sitzung « Commission Décisionnelle » (CoDé). Dabei sind alle Bereichs- und Teamleiter präsent. Sämtliche Entscheide, auch relevante Gerichtsentscheide, werden in einer Datenbank erfasst und stehen dadurch allen Mitarbeitenden zur Verfügung.

Der Aufbau von Personal erfordert entsprechende Investitionen in die Ausbildung. Ausführliche Einführungsunterlagen unterstützen, nebst enger Begleitung durch den Vorgesetzten, Neueintretende.

#### **Beurteilung**

Die Prozesse sind adäquat dokumentiert und dank der Unterschriftenregelung und Abbildung im Fallverwaltungssystem (siehe Kapitel 2.2) eindeutig formalisiert. Der Einbezug aller Führungskräfte beim CoDé stellt sicher, dass die Entscheide breit abgestützt sind. Die strukturierte Einarbeitung neuer Mitarbeitenden und die Streuung der gefällten Entscheide tragen zu einer einheitlichen Praxis bei.

Das Handbuch SEI, die Prozesshandbücher und auch das Factsheet CoDé sind jedoch kaum miteinander verknüpft. Das fehlende Referenzieren zwischen den Arbeitsanweisungen kann der Effizienz und Qualität hinderlich sein. Durch eine erhöhte Integration der internen Unterlagen sieht die EFK deshalb noch Optimierungspotenzial.

## 2.2 Fallverwaltungssystem (SEISYS) hat sich bewährt

Im Jahr 2015 hat der SEI das Fallverwaltungssystem SEISYS eingeführt. Sämtliche Amtshilfesuche werden anhand vordefinierter Geschäftsfälle (Prozesse) durch das System unterstützt und abgewickelt. Die in den Prozesshandbüchern beschriebenen Abläufe sind im SEISYS identisch abgebildet. Die integrierte Datenablage umfasst pro Dossier die Dokumente, die herausgegeben oder von Juristen erarbeitet wurden. Damit sind die im Bericht der IR ESTV beschriebenen Hauptmängel behoben worden. Mittels Download von Daten generiert der SEI die für die Steuerung notwendigen Informationen. Die betroffenen Mitarbeitenden äusserten sich kritisch zu den eingeschränkten Auswertungsmöglichkeiten, der fehlenden Erinnerungsfunktion (Warnung bei Verzug) und der schwachen Performance.

Die EFK hat die Sicherheitsdokumentation und die Test- bzw. Abnahmeprotokolle zur Anwendung SEISYS eingesehen. Sie stellt fest, dass die Schutzbedarfsanalyse, die Umsetzung des IKT-Grundschutzes und das ISDS-Konzept vorhanden sind.

### Beurteilung

Ohne das Fallverwaltungssystem SEISYS wäre die Abteilung SEI gar nicht mehr in der Lage, das aktuelle Mengengerüst zu bewältigen. Das System stellt einen wesentlichen Beitrag zur effizienten Abwicklung der internationalen Amtshilfe dar. Die Anforderungen, insbesondere bezüglich Gruppen- und Listensuche, werden gerade in Hinblick auf das DBA-USA zunehmen. Die EFK weist darauf hin, dass der laufenden Optimierung von SEISYS genügend Gewicht verlieht werden muss.

Die Sicherheitseinstufung der Anwendung ist korrekt ausgewiesen. Die Restrisiken, welche durch die Geschäftsleitung der ESTV akzeptiert werden müssen, sind im ISDS-Konzept dokumentiert. Insgesamt sieht die EFK keine Gründe, welche einen nicht konformen Betrieb der Anwendung vermuten liessen.

## 2.3 Weitgehende Informationspflichten erschweren die Einhaltung der OECD-Richtlinien

Das *Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters* der OECD sieht eine Beantwortungszeit von Gesuchen auf Amtshilfe innerhalb von 90 Tagen vor. Diese Frist dient unter anderem als Messgrösse eines Leistungsziels: 40 % der Amtshilfefälle sollen innerhalb der 90-Tagefrist erledigt sein, dieser Wert wird in etwa auch eingehalten. Auf der anderen Seite bedeutet dies, dass die Schweiz die von der OECD geforderte Frist mehrheitlich nicht einhalten kann. Diese Tatsache rügt das Global Forum im Peer Review. Im Vergleich zu anderen Ländern liegt die Schweiz deutlich hinter den Vorgaben zurück. Ein kürzlich vom Rechnungshof Österreich veröffentlichter Bericht<sup>1</sup> bestätigt dies und macht darauf aufmerksam, dass die Schweiz im Gegensatz zu den meisten Ländern die Zustimmung der Steuerpflichtigen benötige. Auch der SEI sieht den im internationalen Vergleich aufwendigen Notifikationsprozess als Hauptgrund für die lange Beantwortungszeit. Durch die vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) herausgegeben Empfehlung auf das Recht auf Information in der internationalen Amtshilfe in Steuersachen befürchtet der SEI sogar noch eine Zuspitzung der Situation. Die Empfehlung

<sup>1</sup> Rechnungshof Österreich (2019). Internationaler Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten.

wurde von der ESTV abgelehnt. Da der Fall nach erfolgter Anfechtung durch den EDÖB letztinstanzlich noch nicht abgeschlossen ist, sind die Auswirkungen auf Einhaltung der 90-Tagesfrist noch offen.

### **Beurteilung**

Die EFK sieht zur Beschleunigung der Verfahren für den SEI drei mögliche Stellhebel:

- Personalressourcen erhöhen
- IT-Unterstützung optimieren
- Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen.

Wie in Kapitel 2.2 aufgezeigt, sind im Fallverwaltungssystem SEISYS mit den punktuell noch möglichen Verbesserungen keine disruptiven Veränderungen zu erwarten. Auch eine Ausweitung des Personalbestandes wird aufgrund der umfangreichen Informationspflichten und Beschwerdemöglichkeiten die Verletzung der 90-Tagefrist nicht beseitigen können. Die Mitwirkungspflichten der Steuerzahlenden aber auch die Privatsphäre und den Schutz vor Missbrauch von persönlichen Daten haben im Rechtssystem der Schweiz einen hohen Stellenwert. Diese Rahmenbedingungen schränken den SEI in seinem Handlungsspielraum ein. Mit verhältnismässigem Aufwand wird es ohne Anpassung der Rechtsnormen dem SEI nicht möglich sein, die von der OECD vorgegebene 90-Tagefrist einzuhalten.

## 3 Keine Beanstandungen bei der Zusammenarbeit und den Schnittstellen

Die Amtshilfe bedingt nebst der Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden auch einen engen Austausch mit inländischen Amtsstellen. Die Ausgestaltung der Zusammenarbeit hat Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit der Amtshilfe auf Ersuchen.

### 3.1 Problemloser Austausch mit Behörden

Der SEI stellt die Amtshilfeersuchen der Schweiz, gleichzeitig wurde er mit der Aufgabe beauftragt, die Amtshilfeersuchen ausländischer Steuerbehörden zu bearbeiten. Ausländische Steuerbehörden wurden im Rahmen dieser Prüfung nicht befragt. Alle interviewten Stakeholder haben sich zufrieden über die vom SEI geleisteten Dienstleistungen geäußert. Die notwendigen Grundlagen sind vorhanden, in der Aufgabenteilung zwischen dem SEI, dem SIF und anderen Behörden bestehen keine Unklarheiten.

Die zuständigen Mitarbeitenden optimieren laufend den Datenaustausch und versuchen nach Möglichkeit ein vereinfachtes Verfahren anzustreben. Das Handbuch SEI erläutert den dabei zu beachtenden Umgang mit sensiblen Daten. Vereinzelt würden es die kantonalen Behörden schätzen, wenn die zur Abklärung zugesandten Daten benutzerfreundlicher aufgearbeitet werden könnten.

#### Beurteilung

Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit inländischen Ansprechpartnern hat die EFK in der Prüfung keine Anzeichen von Schwierigkeiten feststellen können.

### 3.2 Ausgehende Amtshilfe bleibt bescheiden

Die Anzahl ausgehender Amtshilfesuche war in den vergangenen Jahren immer erheblich tiefer als jene der eingehenden Gesuche:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eingehend	1386	2791	2623	66 553 <sup>1)</sup>	17 977 <sup>1)</sup>	5171
Ausgehend	6	2	39	11	18	28

<sup>1)</sup> In den Jahren 2016 und 2017 sind wesentliche Masseneinzelfverfahren enthalten.

Die EFK ist dem frappanten Missverhältnis zwischen ein- und ausgehenden Amtshilfesuchen nachgegangen. Deutlich kam dabei zum Vorschein, dass die tiefe Anzahl an Gesuchen aus der Schweiz keinesfalls der fehlenden Unterstützung des SEI zuzuschreiben ist. Verschiedene befragte Parteien haben bestätigt, dass sie in dieser Angelegenheit sehr gut unterstützt und informiert werden. Der Hauptgrund ist in den inländischen kompetitiven Steuerbedingungen und im wirtschaftlich und politisch stabilen Umfeld zu suchen: Deutlich weniger Schweizer Steuerpflichtige transferieren Gelder ins Ausland als umgekehrt. Eine weitere Ursache liegt in der Subsidiarität und den weitgehenden Mitwirkungspflichten. Den veranlagenden (meist kantonalen) Behörden stehen in der Schweiz effizientere Mittel zur

Verfügung als die internationale Amtshilfe. Bei unzuverlässigen Unterlagen kann die Veranlagungsbehörde unter Umständen von der Ermessenstaxation Gebrauch machen. Dieses Vorgehen bewirkt eine Beweislastumkehr, was die Steuerbehörden oft für effizienter halten als ein Amtshilfegesuch. Im Fall von Rückerstattungen bei der Verrechnungssteuer greift ein ähnlicher Mechanismus: Bei Verdachtsmomenten wird die Auszahlung zurückgehalten, bis der Antragsteller genügend Evidenz über den Anspruch der Rückerstattung beibringen kann. Dadurch wird die internationale Amtshilfe oft obsolet.

Seit der Einführung des automatischen Informationsaustausches (AIA) stehen den Kantonen als veranlagende Behörden zusätzliche Hinweise zur Verfügung. Der AIA-Standard garantiert die Reziprozität und führt somit auch zum Informationsfluss vom Ausland in die Schweiz. Rückfragen bei kantonalen Steuerverwaltungen haben gezeigt, dass die erhaltenen Informationen noch nicht weit aufgearbeitet sind. Eine Zunahme von Gesuchen auf Amtshilfe aufgrund von Hinweisen aus dem AIA ist bisher nicht festzustellen.

### **Beurteilung**

Die Abteilung SEI nimmt seine Rolle für ausgehende Gesuche aktiv wahr. Es gibt keine Hinweise, dass die Kantone und die betroffenen Bundessteuerbehörden nicht in genügendem Masse informiert oder unterstützt werden. Die eingehenden Informationen aus dem AIA stehen erst seit kurzer Zeit zur Verfügung. Ein daraus resultierender Anstieg ausgehender Amtshilfegesuche ist in nächster Zeit denkbar.

## 4 Korrekter Review der benötigten Ressourcen

Basierend auf einer Gesamtevaluation hat der Bundesrat am 27. März 2017 für die Abteilung SEI zusätzliche 55 unbefristete und 10 befristete FTE genehmigt. Die Zustimmung erfolgte damals unter der Bedingung, dass das EFD (ESTV) im Frühjahr 2019 den ab 2020 zur Umsetzung der internationalen Amts- und Rechtshilfe benötigten Personal- und Sachaufwand überprüft und dem Bundesrat bis zum 30. April 2019 zur Kenntnis bringt.

### 4.1 Nachvollziehbare und plausible Einschätzung

Mit Informationsnotiz vom 9. April 2019 hat das EFD den Bundesrat über die vorgenommene Überprüfung informiert. Ursprünglich formulierte die ESTV das Papier als Ressourcenantrag für zusätzliche befristete Stellen. Im Rahmen der Ämterkonsultation konnte aber einen Konsens gefunden werden, dass dank Einsparungen im Projekt Fiscal-IT die Stellen intern kompensiert werden. Vor diesem Hintergrund hat die ESTV den Antrag in eine Informationsnotiz umgewandelt. Die Federführung der Überprüfung lag beim Direktionsstab der ESTV. Dieser verfügt durch sein Bereich Unternehmenssteuerung direkt über die für die Einschätzung hilfreichen Steuerungsdaten des SEI.

#### Beurteilung

Aufgrund der verschiedenen Konsultationen hat die Informationsnotiz eine bundesinterne Qualitätssicherung durchlaufen. Die Daten konnten mittels Einsicht in Statistiken und Geschäftszahlen überprüft werden. Die gemachten Aussagen sind für Aussenstehende nachvollziehbar. Die EFK kommt zum Schluss, dass die Einschätzung betreffend angemessener Ausstattung der Personalressourcen SEI plausibel ist.

### 4.2 Aufstockung Personalkörper gilt es weiterhin zu beobachten

Die von der EFK vorgenommene Auswertung zeigt, dass mit dem aktuellen Bestand an Personal in den Jahren 2018 und 2019 die eingehenden Einzelgesuche abgearbeitet werden konnten. Der Saldo hat sich dadurch etwas reduziert, es verbleibt allerdings ein umfassender Arbeitsrückstand. Eine verlässliche Voraussage der Anzahl an Gesuchen gestaltet sich schwierig. Am 17. Juli 2019 hat der US-Senat das Änderungsprotokoll von 2009 zum DBA auf dem Gebiet der Einkommenssteuern zwischen der Schweiz und den USA genehmigt. Damit wird der Informationsaustausch auf Ersuchen im Steuerbereich nach internationalem Standard zwischen den beiden Ländern eingeführt. Die bisher aufgestauten Amtshilfegesuche der USA werden wegen der erhaltenen Hinweise zahlreiche Anfragen nach sich ziehen, insbesondere im Bereich der Gruppensuche. Die ESTV zieht in Erwägung, dem Arbeitsanfall mit zusätzlichen Stellen entgegenzuwirken.



### **Beurteilung**

Mit der anstehenden Umsetzung des nun ratifizierten DBA-USA wird die Abteilung SEI kurz- bis mittelfristig ihre Kapazitäten wohl überschreiten. Nicht ausgeschlossen ist zudem, dass aufgrund des AIA und vermehrter Gruppensuchen (DBA-USA, Bundesgerichtsentscheid im Fall UBS Frankreich) die Anzahl der Gesuche ansteigen wird. Langfristig dürfte jedoch die hohe Quote eingehender Amtshilfegesuchen infolge des gegenüber dem Ausland weggefallenen Bankgeheimnisses sinken und sich an jene anderer Länder angleichen. Die EFK weist darauf hin, dass der Personalbestand deshalb auch weiterhin auf seine Angemessenheit hin zu überprüfen ist.

# Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

---

## Rechtsgrundlagen

---

Übereinkommen über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen, abgeschlossen am 25. Januar 1988, geändert durch das Protokoll vom 27. Mai 2010 und für die Schweiz in Kraft getreten am 1. Januar 2017, SR 0.652.1

---

Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen (Betrugsbekämpfungsabkommen, BBA), abgeschlossen am 26. Oktober 2004 und provisorisch angewendet ab 8. April 2009, SR 0.351.926.81

---

Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz, StAhiG) vom 28. September 2012, SR 651.1

---

Verordnung über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfeverordnung, StAhiV) vom 23. November 2016, SR 651.11

---

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD) vom 17. Februar 2010, SR 172.215.1

---

## Parlamentarische Vorstösse

---

14.4021 – Zukünftige Kosten für die öffentliche Hand aufgrund der Rechts- und Amtshilfe in Steuersachen. Interpellation eingereicht von Luc Recordon, Ständerat, 25.11.2014

---

15.3097 – Swissleaks. Beweisverwertung im Strafverfahren und im Amtshilfeverfahren. Interpellation eingereicht von Susanne Leutenegger Oberholzer, Nationalrätin, 11.03.2015

---

15.5168 – Amtshilfegesuche betreffend Steuerdaten, Anfrage eingereicht von Susanne Leutenegger Oberholzer, Nationalrätin, 11.03.2015

---

16.3133 – Gruppenanfragen um Amtshilfe in Steuersachen, Interpellation eingereicht von Beat Walti, Nationalrat, 17.03.2016

---

16.5307 – Schweizer Steuerverwalter als Erfüllungsgehilfen französischer Amtshilfegesuche? Anfrage eingereicht von Thomas Matter, Nationalrat, 19.09.2016

---

18.5433 – Wird die Schweiz für die Vollstreckung von ausländischen Steuerforderungen internationale Amtshilfe leisten? Anfrage eingereicht von Marco Romano, Nationalrat, 11.09.2018

---

---

**Botschaften des Bundesrates**

---

11.044 – Botschaft zum Erlass eines Steueramtshilfegesetzes (StAG) vom 6. Juli 2011, BBl 2011 6193

---

18.082 – Botschaft zur Umsetzung der Empfehlungen des Globalen Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke im Bericht zur Phase 2 der Länderüberprüfung der Schweiz vom 21. November 2018, BBl 2019 279

---

## Anhang 2: Abkürzungen

AIA	Automatischer Informationsaustausch
BBA	Betrugsbekämpfungsabkommen
BJ	Bundesamt für Justiz
CoDé	Commission Décisionnelle
DBA	Doppelbesteuerungsabkommen
DVS	Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben
EDÖP	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FTE	Full Time Equivalent
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IR	Interne Revision
ISDS	Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
SEI	Dienst für Informationsaustausch in Steuersachen
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen