



EFD, Staatssekretariat für Finanzfragen
Abteilung Recht
Bernhof
3003 Bern
recht@sif.admin.ch

Bern, 11. April 2011

Stellungnahme zum Erlass eines Steueramtshilfegesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen zum Erlass eines Steueramtshilfegesetzes. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Spitalgasse 34
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Zusammenfassung

Die SP begrüsst den Erlass einer gesetzlichen Grundlage für die internationale Amtshilfe in Steuersachen. Der vorliegende Gesetzesentwurf muss jedoch in grundlegenden Punkten revidiert werden. Es kann nicht Aufgabe der Schweiz sein, Partnerstaaten in der Anwendung ihrer Steuergesetze zu behindern und ihren Behörden mit bürokratischen Hürden die Arbeit zu erschweren. Vielmehr liegt es im Interesse des Finanzplatzes Schweiz, Amtshilfe in Steuersachen möglichst zu gewähren. Es dürfen keine Zweifel an der bundesrätlichen Weissgeldstrategie aufkommen. Andernfalls leidet auch darunter auch die Rechtssicherheit.

Insbesondere sollte das Gesetz die Amtshilfe mit allen Staaten unabhängig von bilateralen oder multilateralen Abkommen regeln (Art. 1) und die Amtshilfe nicht auf den Einzelfall beschränken (Art. 4). Das Gesetz soll klare inhaltliche Kriterien für ausländische Amtshilfeersuchen festlegen, die mit dem OECD-Standard übereinstimmen, einen effektiven Informationsaustausch zu Steuerzwecken ermöglichen (Art. 6) und auf das kaum praktikable und juristisch fragwürdige Verbot der Amtshilfe bei gestohlenen Bankdaten verzichten (Art. 7). Den ersuchenden Staaten ist eine Beschwerdemöglichkeit gegen das Nicht-Eintreten auf ein Amtshilfeersuchen einzuräumen (Art. 7). Bankinformationen sollen amtshilfweise unabhängig davon, ob sie nach schweizerischem Recht hätten beschafft werden können, weiterverwendet werden dürfen (Streichung Art. 21 Abs. 2). Zudem sind den Schweizer Steuerbehörden gleiche Ermittlungsmöglichkeiten zu übertragen, wie sie nun die ausländischen Steuerbehörden erhalten.

Ausgangslage und Ziel des Steueramtshilfegesetzes

Der Bundesrat hob am 13. März 2009 bisherige Vorbehalte zur Amtshilfeklausel im Muster-Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) der OECD auf und stellte in Aussicht, die Amtshilfe in Steuersachen fortan in allen DBA gemäss OECD-Muster-DBA Art. 26 zu regeln. Diese Ankündigung wurde seither leider nur selektiv umgesetzt: einige DBA folgen diesem neuen Standard, andere nicht.

OECD-Muster-DBA Art. 26 sieht vor, Partnerstaaten der Schweiz auf Antrag alle Informationen zu übermitteln, die für die Steuererhebung «voraussichtlich bedeutsam» sind. Damit entfällt nicht allein die frühere unsägliche Unterscheidung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung. Vielmehr fällt die Voraussetzung eines rechtswidrigen Handelns an sich dahin. Es geht allein um «die einfache Anwendung des internen Rechts», wie auch das Finanzdepartement festgestellt hat.

Die SP hat den Entscheid vom 13. März 2009 als Schritt in die richtige Richtung begrüsst. Es liegt im Interesse der Schweiz und ihres Finanzplatzes, sich auf der internationalen Bühne als ein Land zu präsentieren, das Amtshilfe in Steuersachen möglichst gewährt und nicht als ein Land, das Amtshilfe in Steuersachen möglichst behindert. Nur so kann die Schweiz ihren fatalen Ruf als Hort der Steuerbetrüger und Steuerhinterzieher abstreifen und das vom Bundesrat deklarierte Ziel erreichen, einen sauberen Finanzplatz ohne Steuerschwarzgelder zu schaffen. Wie der Fall UBS zeigte, stehen dabei nicht allein Reputationsrisiken auf dem Spiel. Es geht darüber hinaus um bedeutende Rechtsrisiken, welche die gesamte Volkswirtschaft der Schweiz erschüttern können.

In diesem Sinn hat die SP in ihrer Stellungnahme vom 29. April 2010¹ den raschen Erlass der Verordnung über die Amtshilfe nach DBA begrüsst, was ermöglichte, die DBA nach neuem Standard rasch in Kraft zu setzen. Allerdings stellte die SP bereits damals klar, dass die Verordnung die Hürden für die Gewährung von Amtshilfe in Steuersachen viel zu hoch ansetzte. Die SP forderte deshalb, dies spätestens im nun vorliegenden Entwurf eines Amtshilfegesetzes zu korrigieren. Namentlich sei eine Rechtsgrundlage zu schaffen, um auch jenen Ländern Amtshilfe in Steuersachen zu gewähren, mit denen die Schweiz kein Doppelbesteuerungsabkommen oder andere gleichwertige bilaterale Regelungen abgeschlossen hat. Zudem sollen die Schweizer Steuerbehörden die gleichen Ermittlungsmöglichkeiten erhalten wie die ausländischen Steuerbehörden.

Leider fanden diese und weitere Forderungen keinen Eingang in den vorliegenden Entwurf. Dieser widerspiegelt, wie auch Alliance Sud in ihrer Stellungnahme festhält, die selbe problematische Grundhaltung wie die bisherige Schweizer Steuerausienpolitik insgesamt: Die Schweiz begreift Kontrollen durch ausländische Steuerbehörden prinzipiell als ungerechtfertigte Eingriffe in die Privatsphäre. Ausländische Staatsangehörige sollen deshalb nach Möglichkeit davor geschützt werden. Diese Haltung verkennt, dass auch ausländische Staaten demokratisch legitimierte Steuergesetze haben und bei deren Durchsetzung nach Kräften unterstützt werden sollten.

Zurückbuchstabieren musste der Bundesrat bereits in Bezug auf einen Punkt, welche die SP in ihrer Stellungnahme vom 29. April 2010 zentral diskutiert hat: Die Frage, ob der Steuerpflichtige sowie der Informationsinhaber (in der Regel eine Bank) mit Name und Adresse vollständig identifiziert werden muss, damit ein Amtshilfegesuch behandelt wird. Die SP hat diese Hürde als allzu prohibitiv und mit dem OECD-Musterabkommen als unvereinbar kritisiert. Die SP begrüsst, dass der Bundesrat – zwar spät, aber immerhin – mit seiner [Botschaft vom 6. April 2011](#) zur Ergänzung der am 18. Juni 2010 von der Schweizerischen Bundesversammlung genehmigten Doppelbesteuerungsabkommen klarstellt, dass diese Kriterien allzu restriktiv sind und DBA nur dann mit dem internationalen Standard vereinbar sind, wenn die darin enthaltenen Anforderungen an ein Amtshilfegesuch so ausgelegt werden, dass sie einen wirksamen Informationsaustausch nicht behindern. Die SP fordert, dass dieser Grundsatz auch im Amtshilfegesetz explizit verankert wird.

1 Siehe <http://www.sp-ps.ch/ger/Positionen/Vernehmlassungen/2010/Verordnung-ueber-die-Amtshilfe-nach-Doppelbesteuerungsabkommen-ADV>

Zu den Bestimmungen im Einzelnen

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1: Gegenstand und Geltungsbereich

Das Gesetz regelt nur die Amtshilfe nach Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) und anderen internationalen Steuerverträgen. Solche Abkommen bestehen vorderhand – abgesehen von wenigen Ausnahmen – nur mit Staaten, die der OECD angehören. Namentlich mit Entwicklungsländern hat die Schweiz so gut wie keine Abkommen vereinbart, die eine erweiterte Amtshilfe in Steuerfragen nach OECD-Standard vorsehen. Mit Georgien und Tadschikistan, zwei Partnerländern der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit, wurden kürzlich DBA abgeschlossen, die diesem Standard ausdrücklich widersprechen. Diese Rechtsungleichheit lehnt die SP ab.

Sinnvoller wäre ein Gesetz, das die Amtshilfe allgemein und unabhängig von bestehenden Abkommen regelt. Davon würden nicht zuletzt die zahlreichen Entwicklungsländer profitieren, denen die Verhandlungsmacht fehlt, um von der Schweiz revidierte Doppelbesteuerungsabkommen oder einfache Steuerinformationsabkommen zu verlangen. Bislang verlieren diese Länder durch die Steuerflucht in die Schweiz weiterhin jedes Jahr öffentliche Einnahmen in Milliardenhöhe.

Änderungsvorschlag:

Art. 1, Abs. 1, Buchstabe c (neu): «im Verkehr mit ausländischen Staaten, mit denen keine bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen über den Austausch von Steuerinformationen bestehen.»

Ein derartiges allgemeines Amtshilfegesetz, das auch für Länder ohne Steuerabkommen mit der Schweiz gilt, braucht eine Schutzklausel, in welcher Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit des ersuchenden Landes formuliert werden. Mit einer Menschenrechtsklausel soll verhindert werden, dass «Unrechtsstaaten» unter dem Vorwand der Steuererhebung zu sensiblen Daten über die Vermögensverhältnisse ihrer Bürger/innen gelangen, deren Sicherheit möglicherweise nicht gewährleistet ist. **Der obige Änderungsvorschlag ist daher inhaltlich verknüpft mit dem Vorschlag für einen neuen Art. 19, Absatz 2bis.**

Art. 2: Zuständigkeit

Die SP begrüsst, dass der Gesetzesentwurf die Zuständigkeit zum Vollzug der Amtshilfe in Steuersachen wie bisher bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) belässt. Die ESTV war schon in den letzten Jahrzehnten mit dieser Aufgabe betraut. Das eingespielte Verfahren hat sich bewährt. Eine Kantonalisierung des Amtshilfeverfahrens lehnt die SP ab.

Art. 4: Grundsätze

Artikel 4, Absatz 1 will die Amtshilfe auf Ersuchen im Einzelfall reduzieren. Damit würden aber nicht nur ungerechtfertigte Beweisausforschungen («fishing expeditions») verhindert (die bereits durch Art. 7, Buchstabe «a» ausgeschlossen sind). Vielmehr würde dieser Passus die Amtshilfe auch dann verunmöglichen, wenn ein abstrakter Sachverhalt auf Steuerdelikte mehrerer noch unbekannter Personen verweist (wie beim Amtshilfegesuch des US-amerikanischen IRS im Fall UBS). Es ist jedoch nicht Aufgabe der Schweiz, solche Personen vor den eigenen Steuerbehörden zu schützen, indem sie Amtshilfe auf den konkreten Einzelfall beschränkt.

In Art. 26 des OECD-MA-DBA und den entsprechenden Kommentaren ist eine Beschränkung der Amtshilfe auf den Einzelfall nicht vorgesehen. Auch das Protokoll zum revidierten DBA mit den USA enthält keine solche Bestimmung. Es werden lediglich Beweisausforschungen im Sinne von fishing expeditions ausgeschlossen. Mit Art. 4, Absatz 1 würde das geplante Gesetz darum hinter den OECD-Standard in Sachen Steuertransparenz zurückfallen. Die Schweiz würde sich erneut

den Ruf einhandeln, diesen Standard nur widerwillig und ungenügend umsetzen zu wollen. Zudem würde das Gesetz in Widerspruch zum revidierten DBA mit den USA geraten.

Änderungsvorschlag:

Art. 4, Abs. 1 (ersetzen durch): «Die Amtshilfe wird ausschliesslich auf Ersuchen geleistet.»

Die SP sieht eine solche Lösung ohnehin bloss als Übergangsmodell an. Die Beschränkung der Amtshilfe auf Ersuchen ist international stark umstritten und dürfte längerfristig durch ein anderes Modell abgelöst werden. Die SP fordert deshalb, zumindest im Verkehr mit der EU weiterzugehen. Sie hält an der Forderung der SP-Fraktions-Motion [10.3150](#) fest, mit der EU Verhandlungen über die gegenseitige Öffnung der Märkte für Dienstleistungen und die Einführung des automatischen Austauschs von Informationen basierend auf der EU-Zinsbesteuerungsrichtlinie vorzubereiten. Dies ist kein sehr grosser Schritt, aber ein Schritt in die richtige Richtung. Die Zinsbesteuerungsrichtlinie beschränkt sich auf die Meldung von Zinszahlungen natürlicher Personen. Sie wird derzeit überarbeitet. Die Schweiz hat ein Interesse, dass in Zukunft auch wirtschaftlich Berechtigte an Finanzstrukturen wie Trusts und Stiftungen einbezogen werden. Nur so entsteht mit London ein «level playing field». Der Bundesrat könnte entsprechende Verhandlungen mit der EU nutzen, um auf eine solche Erweiterung der Richtlinie zu drängen.

Auch gegenüber den USA ist zu prüfen, ob der Bundesrat die EU-Position unterstützen kann, zum automatischen Austausch von Informationen überzugehen, statt die hoch nachteiligen Folgen des Foreign Account Tax Compliance Act (Fatca) zu erdulden. Im Rahmen des von Präsident Obama am 18. März 2010 verabschiedeten Fatca werden weltweit alle Finanzintermediäre (Banken, Lebensversicherer und andere mehr) angehalten, mit den US-Steuerbehörden einen Vertrag einzugehen, demzufolge sie alle US-Personen, die eine Kontobeziehung unterhalten bzw. einen Lebensversicherungsvertrag abgeschlossen haben, ausnahmslos offenlegen werden. Die sehr hohen mit der Umsetzung dieses Gesetzes verbundenen Kosten werden von den USA direkt den ausländischen Finanzintermediären angelastet. Die überwiegende Mehrheit der Schweizer Finanzintermediäre wird sich diesem Diktat nicht unterziehen können und wird dadurch vom US-Finanzmarkt faktisch ausgeschlossen sein (30 Prozent US-Steuern auf allen aus den USA fliessenden Zahlungen). Dies ist ebenso wenig akzeptierbar wie die fehlende Gegenseitigkeit, welche den US-Kampf gegen die Steuerflucht seit jeher kennzeichnet. Zwar kann das Recht der USA, die Steuerflucht zu bekämpfen, nicht ernsthaft bestritten werden. Doch sollen auch die USA das Recht anderer Staaten anerkennen und unterstützen, die Steuerflucht zu bekämpfen. Fatca zeigt, dass die bisherige Ausgestaltung des Amtshilfeprozesses auf der Grundlage von einzeln begründeten Amtshilfegesuchen zu kurz greift, um Steuerflucht wirksam anzugehen. Auch die Schweiz muss deshalb Wege und Mittel finden, um hier weiter zu gehen als der Entwurf StAG, wenn sie die bundesrätliche Weissgeldstrategie wirksam umsetzen will. Ein erster Schritt besteht in der vorgeschlagenen weiteren Fassung von Art. 4, Abs. 1.

2. Kapitel: Ausländische Amtshilfeersuchen

Art. 6: Ersuchen

Der Gesetzesentwurf legt in Artikel 6 formale Anforderungen an ausländische Amtshilfeersuchen fest (schriftliche Form, Landessprache oder Englisch usw.) Im Gegensatz zur bisher geltenden Amtshilfeverordnung (ADV) benennt er jedoch keine inhaltlichen Anforderungen. Wie ein Ersuchen zu begründen ist und inwieweit darin die betroffene Person oder der Informationsinhaber identifiziert werden müssen, soll individuell in den jeweiligen DBA geregelt werden.

Das ist insofern ein Fortschritt gegenüber der bisherigen Amtshilfeverordnung, als dass die dort festgelegten Kriterien nicht OECD-konform sind. Nicht zuletzt verlangte die ADV von einem aus-

ländischen Ersuchen die eindeutige Identifikation des vermutlichen Informationsinhabers (z.B. der Bank). Dies ist in Art. 26 des OECD-MA-DBA und den dazugehörigen Kommentaren jedoch nicht so vorgesehen.² Die SP begrüsst ausdrücklich, dass der Bundesrat diese Unvereinbarkeit zwischenzeitlich in seiner Botschaft vom 6. April 2011 explizit anerkannt hat und nicht mehr auf der Namensnennung des Steuerpflichtigen und des Informationsinhabers beharrt.

Ein gänzlicher Verzicht auf inhaltliche Voraussetzungen für ausländische Amtshilfeersuchen im geplanten Gesetz ist indes genauso problematisch wie die bisherige Abweichung der ADV vom OECD-Standard. Es besteht die Gefahr, dass sich in DBA-Verhandlungen mit schwachen Verhandlungspartnern – insbesondere mit Entwicklungsländern, in denen die Schweiz Entwicklungszusammenarbeit leistet – deutlich höhere administrative Hürden für Amtshilfegesuche durchsetzen als in Verhandlungen mit einflussreichen Industrienationen. Um nicht einer solchen Ungleichbehandlung Vorschub zu leisten und um die Amtshilfe auch gegenüber Staaten zu regeln, mit denen keine entsprechenden Abkommen bestehen, sollte das Gesetz ausdrücklich die allgemein anerkannten Kriterien der OECD übernehmen.

Änderungsvorschlag:

Art. 6, Abs. 1bis (neu): «Sofern kein entsprechendes Abkommen besteht oder das anwendbare Abkommen keine anderslautenden Bestimmungen enthält, muss das Ersuchen folgende Angaben enthalten:

- a) Angaben zur rechtlichen Grundlage;
- b) soweit bekannt, Name und Adresse der betroffenen Person;
- c) Gründe zur Annahme, dass sich die gesuchte Information in der Schweiz beziehungsweise bei einem Informationsinhaber in der Schweiz befinden könnten;
- d) soweit bekannt, Name und Adresse des Informationsinhabers;
- e) eine Beschreibung der verlangten Informationen sowie Angaben zur Form, in welcher der ersuchende Staat diese Informationen zu erhalten wünscht;
- f) den Steuerzweck und die Gründe, weshalb die verlangten Informationen für den angeführten Steuerzweck voraussichtlich von Belang sind;
- g) die Steuerperiode (Anfangs- und Schlussdatum) und, sofern nicht damit übereinstimmend, die Zeitspanne (Anfangs- und Schlussdatum), für welche die Informationen verlangt werden;
- h) die Erklärung, dass der ersuchende Staat alle in seinem innerstaatlichen Steuerverfahren vorgesehenen Mittel zur Beschaffung der Informationen ausgeschöpft hat.»

Für die SP ist zudem zentral, dass im StAG klargestellt wird, dass es um ein Gesetz zur Ermöglichung der Amtshilfe in Steuersachen geht und nicht um deren bürokratische Erschwerung:

Änderungsvorschlag:

Art. 6, Abs. 1ter: (neu): «In der Praxis sind diese Voraussetzungen so auszulegen, dass sie einen effektiven Austausch von Informationen zu Steuerzwecken nicht unnötig behindern.»

² Auch das OECD-Musterabkommen für Steuerinformationsverträge, die zweite Rechtsquelle des international anerkannten OECD-Standards und Grundlage für die Peer Reviews durch das Global Forum on Transparency, verlangt von einem ausländischen Ersuchen keine eindeutige Identifikation des Informationsinhabers. Das Gesuch muss lediglich begründen, warum die gesuchte Information bei irgendeiner Person in diesem Land vermutet wird. Verlangt werden folgende Angaben: «...(d) Grounds for believing that the information requested is held in the requested Party [=dem Land] or is in the possession or control of a person within the jurisdiction of the requested Party; e) To the extent known, the name and address of any person believed to be in possession of the requested information» (OECD, 2002, Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters, Art. 5, Abs. 5).

Art. 7: Nichteintreten

(a) Artikel 7, Buchstabe b: Keine Beschränkung auf den Geltungsbereich des Abkommens

Artikel 7, Buchstabe b des Entwurfs sieht vor, dass Amtshilfeersuchen sich ausschliesslich auf Informationen beziehen können, welche vom Geltungsbereich des anwendbaren Abkommens erfasst werden.

Diese Einschränkung steht im Widerspruch zur angestrebten Erweiterung der Amtshilfe auf alle Fälle, welche der Durchsetzung des internen Steuerrechts des Partnerstaates dienlich sind. Wird die Amtshilfefähigkeit auf den Geltungsbereich des DBA eingeschränkt, so könnte das StAG in Widerspruch zu den staatsverträglichen Verpflichtungen geraten, welche die Schweiz mit den neuen DBA eingegangen ist.

Änderungsvorschlag:

Artikel 7, Buchstabe b: ersatzlos streichen

(b) Artikel 7, Buchstabe c: Verzicht auf ein Verbot der Amtshilfe bei gestohlenen Daten

Mit Artikel 7, Buchstabe «c» will der Gesetzesentwurf ein Verbot der Amtshilfe bei gestohlenen Bankdaten einführen. Die SP lehnt diese Ausschlussklausel ab, weil sie nicht umsetzbar ist, im Widerspruch zur schweizerischen Rechtsordnung und -praxis steht und neue grosse politische Probleme schafft.

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb keine Amtshilfe geleistet werden dürfte, wenn das Gesuch auf Informationen beruht, die unter Verletzung von schweizerischem Strafrecht beschafft worden sind. Wer entscheidet, dass (nationales!) Strafrecht verletzt wurde? Muss die ESTV ein Strafurteil abwarten? Wohl kaum, da ein solches Verfahren i.d.R. Jahre benötigt. Oder müsste die ESTV dies vorfrageweise prüfen? Dies würde einem Strafurteil vorgreifen und erweist sich deshalb als höchst fragwürdig. Kurz: Der Strafrechts-Vorbehalt ist nicht umsetzbar.

Hinzu kommt, dass auch die schweizerische Rechtsordnung und -praxis die illegale Informationsbeschaffung nicht von vorneherein ausschliesst. So hat das Bundesgericht wiederholt die Verwertbarkeit von Beweismitteln in einem Strafverfahren geschützt, welche Dritte rechtswidrig beschafft haben (vgl. BGE 133 I 33; 133 IV 329; BGE 2.10.2007 Fall Batliner). Wenn dies für ein Strafverfahren in der Schweiz gilt, sollte dies erst recht für ein Amtshilfeverfahren gelten. Auch Artikel 141 der neuen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 sieht unter gewissen Umständen die Verwertbarkeit von Beweisen vor, wenn die Strafbehörden selber verbotene Methoden zur Beweiserhebung angewendet oder in strafbarer Weise oder unter Verletzung von Gültigkeitsvorschriften Beweise erhoben haben. Hinzu kommt: Ein Steuerbetrüger darf nicht allein dadurch Immunität vor Strafverfolgung erhalten, weil jemand seine Daten gestohlen hat.

Auch in politischer Hinsicht ist diese Ausschlussklausel falsch. Sie würde in erster Linie signalisieren, dass die Schweiz weiterhin nach Möglichkeiten sucht, um keine Amtshilfe leisten zu müssen. Ohne einen Tipp aus der Schweiz, der möglicherweise auf einer Indiskretion beruht, ist es für einen Finanzminister eines befreundeten Staates praktisch unmöglich zu erfahren, welcher Steuerpflichtige seines Landes bei welcher Schweizer Bank ein Konto mit hinterzogenen Vermögenswerten unterhält. In einer Güterabwägung wird er sich auch in Zukunft dafür entscheiden, einen Tipp aus der Schweiz zu akzeptieren, auch wenn die dahinter stehenden Beschaffungsmethoden möglicherweise zu verurteilen sind. Zudem hat die Schweiz a priori keine Mittel zu überprüfen, ob ein Amtshilfegesuch auf unrechtmässig erworbenen Daten beruht oder nicht. Kommt diese Ausschlussklausel in das StAG, so wird ein ersuchender Staat die Schweizer Behörden darüber im Ungewissen lassen, ob das Gesuch auf einem «Datenklau» beruht oder nicht. Dies läge nicht im Interesse der Schweiz. Auch würde für allfällige Datendiebe der Anreiz steigen, derart vollständige

Daten zu übermitteln, dass sich ein Amtshilfegesuch an die Schweiz zur Überführung des Steuerüblers erübrigen würde. Auch daran kann der Finanzplatz Schweiz kein Interesse haben.

Die Beachtung von Treu und Glauben versteht sich von selbst und braucht nicht explizit im StAG verankert zu werden.

Änderungsvorschlag:

Artikel 7, Buchstabe c: ersatzlos streichen.

(c) Art. 7 , Absatz 2 (neu): Der ersuchenden Behörde ein Beschwerderecht gewähren

Artikel 7 gibt der EStV die Möglichkeit, mit Nicht-Eintreten auf ein ausländisches Ersuchen zu reagieren. Der ausländischen Behörde wird jedoch kein Beschwerderecht gegen diesen Entscheid eingeräumt. Hält der ersuchende Staat den Entscheid für ungerechtfertigt, muss er statt auf rechtliche Schritte zwingend auf politische Massnahmen zurückgreifen (z.B. eine Beschwerde beim Global Forum on Transparency der OECD). Das gilt es zu vermeiden – auch um keine Nachteile gegenüber Staaten zu schaffen, denen für politische Druckversuche das Gewicht fehlt. Die SP schlägt deshalb – analog zum Rechtshilfegesetz (IRSG Art. 25. Abs. 1) – eine Beschwerdemöglichkeit ans Bundesgericht vor.

Änderungsvorschlag:

Art. 7 , Absatz 2 (neu): «Der ersuchende Staat kann gegen den Entscheid auf Nicht-Eintreten beim Bundesgericht Beschwerde erheben.»

3. Kapitel: Informationsbeschaffung

Art. 8: Grundsätze

(a) Art. 8, Abs. 3: Beizug von Sachverständigen ermöglichen

Art. 8, Abs. 3 schränkt die Mitwirkenden an der Informationsbeschaffung unnötig stark ein. Die Ermittlungsmöglichkeiten sollen mindestens dem Standard entsprechen, wie er in Art. 6 Abs. 3 Entwurf-ADV in Anlehnung an das DBG Art. 123 Abs. 2 vorgesehen war. Es handelt sich dabei um bewährte Verfahren, die auch für die Leistung von Amtshilfe zum Tragen kommen sollen.

Änderungsvorschlag:

Art. 8, Abs. 3. «... Informationen verfügen. Die ESTV kann auch Sachverständige beiziehen.»

Art. 10: Beschaffung von Informationen beim/bei der Informationsinhaber/in

Art. 10, Abs. 4 sieht eine Strafe von maximal 10'000 Franken vor, wenn der Informationsinhaber oder die Informationsinhaberin vorsätzlich keine oder ungenügende Informationen herausgibt. Das ist ein geradezu lächerlicher Betrag im Vergleich zum Umfang einiger undeckelter Vermögen und den Profiten der Vermögensverwalter. Eine abschreckende Wirkung geht von diesem Betrag nicht aus. In vielen Fällen wäre es für die betroffene Person finanziell vorteilhafter, den Informationsinhaber für die vorsätzliche Verheimlichung von Daten zu entschädigen, als die drohenden Nach- und Strafsteuern zu bezahlen.

Die SP schlägt vor, sich im Steueramtshilfegesetz an den Strafbestimmungen in Art. 5 der Verordnung über Massnahmen gegen gewisse Personen aus Libyen vom 21. Februar 2011 ([SR 946.231.149.82](#)) zu orientieren und das Strafmass in Bezug zu den hinterzogenen Steuern und den verwalteten Vermögen zu stellen:

Änderungsvorschlag Art. 10, Absatz 4:

«... wird sie oder er mit Busse von bis zum 10-fachen Betrag des hinterzogenen Steuerbetrags oder bis zum doppelten Betrag der von ihr oder ihm verwalteten Vermögenswerte bestraft.»

Art. 13, Abs. 4: Kompetenz betrauter Amtspersonen

Die Kompetenz des Direktors oder der Direktorin der ESTV, Zwangsmassnahmen anzuordnen (Abs. 3), entspricht den bestehenden Verordnungen zu verschiedensten DBA und hat sich bewährt. Üblicherweise wird dort jeweils präzisiert, dass sie «von besonders ausgebildeten Amtspersonen» durchzuführen sind. Dies versteht sich von selbst. In den bestehenden Verordnungen war es diesen «besonders ausgebildeten Amtspersonen» vorbehalten, in besonderen Fällen «von sich aus eine Zwangsmassnahme» durchzuführen. Diese Kompetenz der «mit dem Vollzug der Informationsbeschaffung betrauten Person» ist auch in Art. 13 Abs. 4 E-StAG vorgesehen und wird von der SP begrüsst.

Art. 14: Information der beschwerdeberechtigten Personen

Art. 14, Absatz 1 sieht vor, dass die betroffene Person über das Ersuchen informiert wird. Gemäss erläuterndem Bericht gilt dies jedoch nur dann, wenn die ersuchende Behörde dagegen keine Einwände geltend macht. Es soll verhindert werden, dass die betroffene Person Beweisstücke vernichtet und die Amtshilfe verunmöglicht.

Diese wichtige Einschränkung sollte jedoch nicht nur im erläuternden Bericht, sondern im Gesetzestext festgehalten werden. Sie steht übrigens im Einklang mit dem OECD-Standard. Kommentar 14.1 zu Art. 26 OECD-MA-DBA hält dazu fest: «[N]otification procedures should permit exceptions from prior notification, e.g. in cases in which the information request is of a very urgent nature or the notification is likely to undermine ... the investigation ...»

Änderungsvorschlag:

Art. 14, Absatz 6 (neu): «Werden von der ersuchenden Behörde glaubhaft Geheimhaltungsgründe geltend gemacht, kann die EStV mit der Information der beschwerdeberechtigten Personen, insbesondere der betroffenen Person, entsprechend zuwarten.»

4. Kapitel: Informationsübermittlung

Art. 18, Abs. 3 (neu): Informationsinhaber sollen Kosten bei Fahrlässigkeit erstatten

Es gehört zur Sorgfaltspflicht der Informationsinhaber zu überprüfen, ob die von ihnen verwalteten Vermögenswerte versteuert sind oder nicht. Wird diese Sorgfaltspflicht verletzt, so entstehen dem Staat unter Umständen grosse Kosten zur Durchführung aufwändiger Amtshilfeverfahren, wie der Fall UBS/IRS zeigte. Damals auferlegte das Parlament deshalb der UBS die Kosten zur Durchführung des Verfahrens. Dies soll bei Fahrlässigkeit auch in Zukunft möglich sein.

Aktuelle Verordnungen zu DBA sehen vor, dass bei der Durchführung von Zwangsmassnahmen der Informationsinhaber seine Kosten selber trägt. Auch diese Regelung soll beibehalten werden.

Änderungsvorschlag:

Art. 18, Abs. 3 (neu): «Verletzt die Informationsinhaberin oder der Informationsinhaber die Sorgfaltspflicht bewusst oder fahrlässig, so erstattet sie oder er die Kosten aus der Informationsbeschaffung.»

Art. 18, Abs. 4 (neu): «Kosten, die dem Informationsinhaber oder der Informationsinhaberin aus den Zwangsmassnahmen entstehen, sind von diesem oder dieser selber zu tragen.»

Art. 19: Beschwerdeverfahren

(a) Artikel 19, Absatz 1: Rechtsmittel stärken

Artikel 19 Absatz 1 des StAG-Entwurfs sieht vor, dass Zwischenverfügungen einschliesslich einer Verfügung über Zwangsmassnahmen sofort vollstreckbar sind und nur zusammen mit der Schlussverfügung angefochten werden können.

Die SP unterstützt diese Regelung, so lange sichergestellt bleibt, dass daraus der betroffenen Person kein sonst nicht wieder gut zu machender Nachteil erwächst. Die Beschwerdefähigkeit von Zwischenverfügungen dürfte sich im Normalfall tatsächlich erübrigen, weil die Informationen bis zum Abschluss des Verfahrens nicht an das Ausland übermittelt werden. Immerhin sollte dies durch eine entsprechende Klausel klargestellt werden.

Änderungsvorschlag:

Artikel 19, Absatz 1bis (neu): «Zwischenverfügungen sind anfechtbar, sofern die Gefahr droht, dass der betroffenen Person aus deren Vollstreckung ein sonst nicht wieder gut zu machender Nachteil erwächst.»

(b) Artikel 19, Absatz 3: Aufschiebende Wirkung einschränken

Art. 19, Abs. 3 legt fest, dass die Beschwerde aufschiebende Wirkung hat. Darüber hinaus wird Art. 55 Abs. 2 VwVG³, der einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen könnte, ausser Kraft gesetzt. Für diesen Zusatz findet sich im erläuternden Bericht keine Begründung. Er widerspricht dem Grundsatz in Art. 4, Abs. 2 StAG-Entwurf, das Verfahren «zügig» durchzuführen und ist deshalb ersatzlos zu streichen.

Änderungsvorschlag:

Art. 19, Absatz 3: «Die Beschwerde hat aufschiebende Wirkung [Rest streichen].»

(c) Art. 19, Absatz 2bis (neu): Grundrechtsschutz ausbauen

Wird der Geltungsbereich des Gesetzes – wie oben in Art. 1, Abs. 1, Buchstabe c (neu) vorgeschlagen – auf den Verkehr mit Staaten ausgeweitet, mit denen keine bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen über den Austausch von Steuerinformationen bestehen, so muss Art. 19 um eine Schutzklausel ergänzt werden. Diese soll verhindern, dass «Unrechtsstaaten» über die Amtshilfe in Steuersachen zu sensiblen Daten über die Vermögensverhältnisse ihrer Bürger/innen gelangen:

Änderungsvorschlag:

Art. 19, Absatz 2bis (neu): «Die betroffene Person kann gegen die Schlussverfügung insbesondere Beschwerde erheben, wenn das Amtshilfeersuchen missbräuchliche Zwecke verfolgt und/oder ihr infolge der Datenübermittlung mit grosser Wahrscheinlichkeit Verletzungen der grundlegenden Menschenrechte drohen.»

Art. 21: Verwendung der Informationen zur Durchsetzung des schweizerischen Steuerrechts und zur Verfolgung schwerer Delikte

Artikel 21 schränkt in beiden Varianten die weitere Verwendung der Informationen, die der ersuchenden Behörde im Ausland übermittelt werden, durch die schweizerischen Behörden allzu

³ Art. 55 Abs. 2 VwVG: «Hat die Verfügung nicht eine Geldleistung zum Gegenstand, so kann die Vorinstanz darin einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen; dieselbe Befugnis steht der Beschwerdeinstanz, ihrem Vorsitzenden oder dem Instruktionsrichter nach Einreichung der Beschwerde zu.»

stark ein. Erstens will die SP nicht, dass die Durchsetzung des schweizerischen Steuerrechts durch ein Amtshilfeverfahren behindert werden könnte. Die Informationen, welche die ESTV der ersuchenden Behörde übermittelt, sollen zur Durchsetzung des schweizerischen Steuerrechts jederzeit um zusätzliche Ermittlungen ergänzt werden können.

Zweitens will die SP nicht, dass die ESTV bei der Weiterleitung der aus dem Ausland erhaltenen Informationen an die interessierten schweizerischen Steuerbehörden auf die Spezialität bei der Verwendung der Informationen verweist. Die SP lehnt den Vorbehalt des Spezialitätsprinzips in dieser absoluten Form ab. Namentlich im Kampf gegen Geldwäscherei (Art. 305bis StGB), Korruption (Art. 322ter StGB), Beteiligung an kriminellen Organisationen (Art. 260ter StGB), ungetreuer Amtsführung (Art. 314 StGB), die oft in Verbindung mit schweren Drogendelikten oder schweren Wirtschaftsverbrechen begangen werden, ist die zweifelsfreie Identifikation von grossen un versteuerten Vermögenswerten oft der einzige Zugang zur Aufdeckung der begangenen Delikte. Der Vorbehalt des Spezialitätsdeliktes ist gerechtfertigt, wenn schützenswerte Rechtsgüter im Spiel sind, nicht aber, wenn die vom Amtshilfeverfahren betroffenen Personen damit Immunität vor der Verfolgung schwerer Delikte erwirken können. Der Vorbehalt des Spezialitätsprinzips ist auch deshalb höchst fragwürdig, weil die Grenze zwischen Verwaltungsrecht und Strafrecht sich – gerade auch in der Schweiz – zunehmend verwischt und das Ausland teilweise eine andere Zuteilung von Materien (Strafrecht/Verwaltungsrecht/Zivilrecht) kennt als wir.

Änderungsvorschlag:

Artikel 21 lautet neu wie folgt:

«Die der ersuchenden Behörde übermittelten Informationen dürfen verwendet werden

¹ zur Durchsetzung des schweizerischen Steuerrechts;

² im Kampf gegen die Beteiligung an kriminellen Organisationen (Art. 260ter StGB), Geldwäscherei (Art. 305bis StGB), Korruption (Art. 322ter StGB), ungetreue Amtsführung (Art. 314 StGB) und bei schweren Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz.»

In jedem Fall bevorzugt die SP die Variante b und schliesst sich der auch von der Finanzdirektorenkonferenz und dem SGB postulierten Streichung von Art. 21 Abs. 2 Entwurf-StAG an. Bankinformationen sollen amtshilfeungsweise weiterverwendet werden dürfen, und zwar unabhängig davon, ob sie nach schweizerischem Recht hätten beschafft werden können. Die schweizerischen Steuerbehörden dürfen hier nicht benachteiligt werden.

5. Kapitel: Schweizerische Amtshilfeersuchen

Art. 22: [ohne Titel]

Mit Art. 22, Abs. 6 will die Schweiz ausländische Amtshilfe nur in Fällen von Steuerbetrug in Anspruch nehmen, nicht bei einfacher Steuerhinterziehung. Dadurch würden schweizerische Steuerbehörden schlechter gestellt als ihre Kollegen im Ausland. Schweizerische Steuerbehörden sollen in jedem Fall um Amtshilfe ersuchen können, falls die Informationen für die Steuererhebung «voraussichtlich bedeutsam» sind. Es geht nicht an, dass die frühere unsägliche Unterscheidung von Steuerbetrug und Steuerhinterziehung gegenüber dem Ausland aufgehoben wird, von schweizerischen Steuerbehörden aber immer noch beachtet werden muss. Diese unnötige Selbstbeschränkung ist daher zu streichen.

Änderungsvorschlag: Art. 22, Absatz 6: [ersatzlos streichen]

Art. 22 bis (neu): Gleiche Ermittlungsmöglichkeiten für in- und ausländische Steuerbehörden

Ein neuer Artikel soll zudem explizit ermöglichen, dass die den ausländischen Steuerbehörden eingeräumten Möglichkeiten auch im Inland zur Anwendung gelangen. Der neue OECD-Standard ermöglicht heute, ausländischen Steuerbehörden Informationen zu übermitteln, welche den inländischen Steuerbehörden immer noch verweigert werden. Mit der Inkraftsetzung der neuen DBA übermittelt die Schweiz den ausländischen Steuerbehörden auf Antrag alle Informationen, die für die Steuererhebung «voraussichtlich bedeutsam» sind. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung gegenüber den kantonalen Steuerbehörden, die weiterhin Steuerhinterzieher nicht überführen können, weil diese durch das Bank- und Berufsgeheimnis geschützt bleiben.

Die SP hält deshalb an der Forderung der damaligen Ständerätin Simonetta Sommaruga fest, die in ihrer Motion [09.3897](#) den Schweizer Steuerbehörden die gleichen Ermittlungsmöglichkeiten übertragen wollte, wie sie nun die ausländischen Steuerbehörden besitzen. Zumindest bei begründetem Verdacht auf schwere Steuerhinterziehung sollen auch die kantonalen Steuerbehörden für die Erhebung der Steuern in ihrem Zuständigkeitsbereich Einsicht in Kundendaten von Banken und anderen Finanzintermediären verlangen können. Diese Möglichkeit soll, soweit dies staatsvertraglich möglich ist, unabhängig davon gelten, ob das Geld bei in- oder ausländischen Banken und anderen Finanzintermediären deponiert wurde.

Den Steuerbehörden war bisher selbst bei begründetem Verdacht auf Steuerhinterziehung der Zugang zu Kundeninformationen bei den Banken verwehrt. Hauptgrund war, dass man mehrheitlich davon ausging, das Land werde so für ausländische Kapitalanleger attraktiver. Der daraus entstehende wirtschaftliche Vorteil sei grösser als der Schaden für den schweizerischen Fiskus. Dieses Argument entfällt mit der Übernahme des OECD-Standards 26 in die schweizerischen DBA. Damit besteht kein Grund mehr, den schweizerischen Steuerbehörden bei begründetem Verdacht auf Steuerhinterziehung den Zugang zu den Bankinformationen weiterhin zu verweigern.

Diese Änderung des schweizerischen Rechts würde auch verhindern, dass die Schweiz nur internationale Amtshilfe bei Verdacht auf Steuerhinterziehung gewährt, aber selbst keine solche Amtshilfe erhalten kann. Ändert nämlich die Schweiz ihr internes Recht nicht in der Weise, wie es Ständerätin Sommaruga in ihrer Motion verlangte, kann die Schweiz keine entsprechende Amtshilfe verlangen, weil die gemäss dem OECD-Standard ausgestalteten DBA es der Schweiz nicht erlauben, von einem Partnerstaat Informationen zu verlangen, welche die schweizerischen Steuerbehörden gegenüber ihren eigenen Steuerpflichtigen nicht auch beschaffen können.

Der Ständerat folgte aber dem Bundesrat und lehnte die Motion 09.3897 am 25. November 2009 mit 12 zu 26 Stimmen ab. Der Bundesrat argumentierte, die Übernahme des OECD-Standards durch die Schweiz sei ein wichtiger Schritt in Bezug auf das Verhältnis zu diesen Vertragsstaaten, aber kein Präjudiz für das nationale Recht. Zusätzliche Zwangsmittel seien hier nicht nötig. Die kantonalen Steuerbehörden sehen das aber anders. Der Präsident der kantonalen Finanzdirektorenkonferenz, Regierungsrat Christian Wanner, hat dies mehrfach in aller Deutlichkeit klargestellt, wenn er gleich lange Spiesse wie das Ausland forderte. Dasselbe Begehren erhob der Präsident der schweizerischen Steuerkonferenz und Chef der Steuerverwaltung Bern, Bruno Knüsel.

Anzupassen wären auch das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (SR 642.11, DBG) und das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14, StHG). In beiden Gesetzen ist betreffend Bescheinigungspflicht Dritter der Vorbehalt des «gesetzlich geschützten Berufsgeheimnisses» zu streichen (DGB, Art. 127, Abs. 2, zweiter Satz; StHG, Art. 43, Abs. 2, Zweiter Satz). Zwar verpflichtet das DGB alle Arbeitgeber, den Steuerbehörden über ihre Leistungen an Arbeitnehmer Auskunft zu erteilen. Auch sieht es im Weigerungsfall die Anwendung von Zwangsmassnahmen vor. Die Banken können sich heute aber

selbst dann noch hinter dem Bankgeheimnis verstecken, wenn die Steuerbehörden einen begründeten Verdacht auf Steuerhinterziehung durch einen bestimmten Steuerpflichtigen haben.

Änderungsvorschlag:

Die SP verlangt im neuen Steueramtshilfegesetz eine Klausel, die auch die nationale Amtshilfe auf eine klare, einheitliche und übersichtliche Rechtsgrundlage stellt. Den Schweizer Steuerbehörden sind die gleichen Ermittlungsmöglichkeiten zu übertragen, wie sie nun die ausländischen Steuerbehörden erhalten haben. Zumindest in Fällen von schwerer und/oder wiederholter Steuerhinterziehung soll diese auch nach schweizerischem Recht beurteilt werden können.

Zudem ist in der schweizerischen Gesetzgebung betreffend Bescheinigungspflicht Dritter der Vorbehalt des «gesetzlich geschützten Berufsgeheimnisses» zu streichen:

Änderungsvorschlag:

DGB, Art. 127, Abs. 2, zweiter Satz: streichen.

StHG, Art. 43, Abs. 2, zweiter Satz: streichen.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Peter Hug
Politischer Fachsekretär