

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
Abteilung Recht
Bernherhof
3003 Bern

Bern, 11. April 2011

Vernehmlassung: Erlass eines Steueramtshilfegesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem Schreiben vom 13. Januar 2011 wurden wir eingeladen, zum oben genannten Erlass, Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir bestens und lassen Ihnen hiermit gerne unsere Antwort zukommen.

Allgemeine Bemerkungen

Die CVP begrüsst grundsätzlich den Erlass eines Gesetzes, das die Verordnung über die Amtshilfe nach Doppelbesteuerungsabkommen (ADV) möglichst schnell ablösen und die Amtshilfe auf der verbindlichen Stufe der Gesetzgebung regeln soll. Ein Gesetz hat im Unterschied zur Verordnung auch für das Gericht bindende Wirkung.

Wir unterstützen die vorbildliche Absicht, dass auf Gesetzesstufe die Amtshilfe verweigert wird, wenn sich diese auf Informationen stützt, die auf strafbare Weise erlangt wurden oder wenn „fishing expedition“ vorliegen. Wir empfehlen dringend, dass das Gesetz die bisher in der ADV enthaltenen Anforderungen an den Inhalt der Amtshilfeersuchen, insbesondere die vollständige und genaue Identität der vom ausländischen Ersuchen betroffenen Person und des mutmasslichen Informationsinhabers in der Schweiz, übernimmt. Unbeteiligten Dritten muss genügender Schutz gewährt werden.

Zu berücksichtigen sind künftige mögliche oder absehbare Entwicklungen im Bereich der zwischenstaatlichen steuerlichen Amtshilfe, gerade in Bezug auf die jüngsten Erfahrungen der Schweiz im Rahmen der Peer-Review-Prozesse. Ansonsten besteht die Gefahr, dass das Gesetz schon bald wieder revidiert werden müsste oder die Schweiz unter Druck gerät.

Unbefriedigend ist, dass nicht alle die Amtshilfe betreffenden Bereiche im StAG geregelt werden (Zoll, Mehrwertsteuer, Zinsbesteuerung). Die Materie hätte dies notwendig gemacht.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Artikel 1 Abs. 2:

Der Vorbehalt zugunsten abweichender Bestimmungen im DBA ist zu streichen. Mit dem Vorbehalt wird das ganze Gesetz für die neu abgeschlossenen Abkommen obsolet, weil dort (zu Unrecht) der Steuerverwaltung eine Blankovollmacht eingeräumt wurde. Es muss (wie in

andern Ländern) der Grundsatz gelten, dass für die Umsetzung des OECD-Standards das nationale Recht gilt.

Artikel 2

Es ist zu prüfen, ob für die Umsetzung der Amtshilfe eine von der EStV unabhängige Amtshilfebehörde einzusetzen ist.

Art. 4 Abs. 3

Der Entwurf ist insofern zu wenig einschränkend, als nicht sicher gestellt ist, dass Namen von Bankmitarbeitern oder unbeteiligten Dritten, wie Mitinhaber von Konten, Auftraggeber o.ä. nicht übermittelt werden. Wir schlagen deshalb folgende Formulierung vor:

„³ Die Übermittlung von Informationen zu Personen, die nicht vom Ersuchen betroffen sind, ist unzulässig.“

Artikel 5 Absatz 2

Es gibt keinen sachlichen Grund, von den Fristenregeln des VwVG abzuweichen.

Art. 6, Abs. 1

In der ADV (Art. 5, Abs. 3, lit. b) sind heute die Anforderungen an ein Ersuchen ausdrücklich aufgezählt. Es gibt keinen Grund, dies im Gesetz nicht weiter zu führen. Die konkreten Kriterien vermögen bei der Behandlung von Ersuchen durch die Behörden und Gerichte als Richtlinie zu gelten und dienen der Rechtssicherheit. Dies ist umso wichtiger, als in vielen DBA eine sog. „Anti-Frust-Klausel“ enthalten ist und derzeit eine Diskussion über die Ausdehnung der in einigen DBA bestehenden Auslegungsregel auf alle stattfindet. Wir erachten daher die ganze Übernahme von Art.5, Abs. 3 lit. b ADV in Abs. 1 als unerlässlich. Zudem schlägt die CVP vor, Art. 6 Abs. 1 StAG wie folgt zu ergänzen:

„Die ESTV kann zudem vom ersuchenden Staat eine Erklärung verlangen, dass die für die Informationsbeschaffung in der Schweiz erforderlichen Verwaltungsmassnahmen seinen Gesetzen und seiner Verwaltungspraxis entsprechen und dass die ersuchte Information nach seinen Gesetzen und im üblichen Verwaltungsverfahren beschafft werden könnte.“

Art. 7 Nichteintreten

Im Gegensatz zu Art. 5 Abs. 2 Bst. b und c ADV, welche den völkerrechtlich anerkannten Grundsatz von Treu und Glauben und die nach schweizerischem Recht strafbare Datenbeschaffung unabhängig voneinander als Ablehnungsgrund aufführen, werden beide Gesichtspunkte in Art. 7 Bst. c E-StAG miteinander verknüpft. Die Frage, ob Amtshilfe in Fällen geleistet werden muss, in denen die Grundlagen, die für das Ersuchen massgebend sind, auf widerrechtlich erworbenen oder erhaltenen Informationen beruhen, ist noch ungeklärt. Die CVP befürwortet eine Einschränkung, wonach auf ein Amtshilfeersuchen nicht einzutreten ist, wenn diesem gestohlene Bankdaten zugrunde liegen oder die durch eine nach schweizerischem Recht strafbare Handlung erlangt worden sind. Ein solcher Vorbehalt müsste im DBA oder im Protokoll ausdrücklich vorgesehen werden.

Art. 8, Abs. 4 und 5

Hier weicht der Entwurf die klare Regelung der ADV auf, wonach ausländische Behörden keinen Anspruch auf Teilnahme an Untersuchungshandlungen in der Schweiz haben. Das

muss so bleiben, insbesondere weil damit zu rechnen ist, dass Personen im ausländischen Staat unter Druck gesetzt werden könnten, der Mitwirkung der ausländischen Behörden in der Schweiz zuzustimmen.

Wir verlangen daher, dass in Abs. 4 derselbe Wortlaut wie in Art. 6. Abs. 4 ADV übernommen wird. Auf eine ausdrückliche Regelung, in Ausnahmefällen die Möglichkeit zur Akteinsicht oder Anwesenheit bei den Verfahrenshandlungen für den ersuchenden Staat vorzusehen, ist zu verzichten, d.h. der zweite Satz ist zu streichen. Ebenfalls ist auf Absatz 5 zu verzichten.

Art. 9

Es ist ausdrücklich festzuhalten, dass, abgesehen von Banken, die Auskunftspflicht nur soweit gehen kann, als es das inländische Steuerrecht vorsieht.

Art. 9 Abs. 2

Die betroffene Person muss in jedem Fall informiert werden.

Art. 9, Abs. 3

Soweit Informationen einzig für die Steuerfestsetzung im ausländischen Staat verlangt werden, besteht nach schweizerischer Praxis kein Grund für eine Verweigerung der Mitwirkungspflicht. Der Schweiz als ersuchtem Staat steht damit im Amtshilfeverfahren nicht das Recht zu, die im anwendbaren Abkommen definierten Informationen bei der betroffenen Person (und allenfalls auch beim Informationsinhaber) einzig mit dem Hinweis nicht zu erheben, diese könnten in einem (Verwaltungs-) Strafverfahren betreffend Steuerstraftatbestände gegen sie verwendet werden. Allerdings stellt sich in Bezug auf diesen Aspekt der Verwertung die Frage, ob es einzig Sache des ersuchenden Staates ist, in seinen (Verwaltungs-)Strafverfahren den gemäss EMRK geltenden strafprozessualen Grundsätzen Rechnung zu tragen oder ob die Schweiz selber Vorkehren treffen darf bzw. sollte, damit die dem ersuchenden Staat gelieferten Informationen von diesem nicht in einem (Verwaltungs-)Strafverfahren verwendet werden können. Diese Frage wäre noch näher zu prüfen und der zweite Satz von Absatz 3 gegebenenfalls anzupassen bzw. zu streichen.

Absatz 5 (neu)

Im StAG ist nur für den Informationsinhaber eine Busse bei mangelnder Mitwirkung vorgesehen. Im Rahmen der Verpflichtung der betroffenen Person zur Mitwirkung wäre jedoch auch bei ihr eine Sanktion angezeigt. Unter Hinweis auf die Ausführungen zu Art. 9 Abs. 3 ist daher auch für die betroffene Person in einem zusätzlichen Absatz eine Strafdrohung analog derjenigen für den Informationsinhaber (Art. 10 Abs. 4 E-StAG) vorzusehen.

Art. 10 Abs. 4

Eine Busse kann nur ausgefällt werden, wenn die angefragte Person über die bezeichneten Informationen verfügt. Dieses Tatbestandselement fehlt im vorliegenden Entwurf.

Art. 11

Die Übermittlung vollständiger Steuere dossiers ist abzulehnen. Zu übermitteln sind die konkret nachgesuchten Informationen.

Art. 12

Artikel 12 ergibt sich nicht aus dem OECD-Standard und ist höchst problematisch. Das Steuerverfahren wird damit zum Einfallstor für jegliche ausländische Informationsbeschaffungen.

Art. 13

Die Zwangsmassnahmen dürfen nicht über das hinausgehen, was im geltenden Schweizer Verwaltungsstrafrecht vorgesehen ist. Daher sollte auf das Verwaltungsstrafrecht verwiesen werden. Zwangsmassnahmen sollten nur von einem kantonalen Richter angeordnet werden können. Massnahmen ohne richterliche Anordnung (von sich aus! Absatz 4) kommen nicht in Betracht.

Art. 14, Abs. 1

Die hier vorgeschlagene Regelung der Information der betroffenen Person bleibt hinter deren Schutz gemäss geltender Regelung von Art. 18, Abs. 1 im Zinsbesteuerungsgesetz zurück. Wir schlagen daher in Anlehnung daran folgende Formulierung von Abs. 1 vor:

„Die ESTV informiert die betroffene Person über das Ersuchen und eröffnet ihr oder der zustellungsbevollmächtigten Person die an die Informationsinhaberin gerichtete Verfügung sowie eine Kopie des Ersuchens der zuständigen ausländischen Behörde, sofern im Ersuchen nicht ausdrücklich die Geheimhaltung verlangt wird.“

Art. 18, Abs. 2

Die CVP unterstützt ausdrücklich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, damit die entstandenen Kosten einer Amtshilfe ganz oder teilweise der betroffenen Person oder Informationsinhaberin auferlegt werden können. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass Amtshilfesuche unter Umständen auch den Kantonen erhebliche Kosten verursachen können, weshalb in solchen Fällen deren Beteiligung an einer allfälligen Entschädigung angebracht wäre.

Art. 19 Abs. 1

Die sofortige Vollstreckbarkeit geht zu weit. Sie kann nur in Betracht kommen, wenn nachweislich Gefahr in Verzug ist. Für die Beschwerde müssen die üblichen Regeln des VwVG gelten. Es gibt keinen sachlichen Grund, davon abzuweichen.

Art. 20 Abs. 3

Der dritte Absatz in Art. 20 ist zu streichen.

Art. 21

Die CVP spricht sich wie der Bundesrat für die Variante a aus. Sie entspricht dem Grundsatz, dass in der Schweiz die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung nicht durch die Hintertüre des Ausführungsgesetzes zu den DBA aufgehoben wird. Ein Systemwechsel darf auch ansatzweise nur aufgrund einer umfassenden Diskussion im Inland erfolgen.

Art. 22, Abs. 6

Die CVP begrüsst ausdrücklich, dass Bankinformationen nur mittels eines Amtshilfeersuchens verlangt werden dürfen, soweit diese Informationen nach schweizerischem Recht

beschafft werden könnten. Für inländische Steuerpflichtige ändert sich hinsichtlich der Erhältlichkeit von Bankinformationen nichts.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüßen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Christophe Darbellay
Präsidentin CVP Schweiz

Sig. Tim Frey
Generalsekretär CVP Schweiz