

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
Abteilung Recht
3003 Bern

recht@sif.admin.ch

Bern 16. März 2011

Vernehmlassung Steueramtshilfegesetz

Stellungnahme der Grünen Partei der Schweiz (in Zusammenarbeit mit Alliance Sud)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen, dass wir zum Erlass eines Steueramtshilfegesetzes Stellung nehmen können.

Grundsätzliche Bemerkungen

Der neue Gesetzesentwurf reflektiert die bisherige Schweizer Steuerausienpolitik: Kontrollen durch ausländische Steuerbehörden werden als prinzipiell ungerechtfertigte Eingriffe in die Privatsphäre von ausländischen Staatsangehörigen angeschaut. Dass auch ausländische Staaten demokratisch legitimierte Steuergesetze haben und diese Staaten bei der Umsetzung dieser Gesetze unterstützt werden sollten, geht dabei unter.

Eine gesetzliche Grundlage für die internationale Amtshilfe in Steuersachen ist durchaus zu begrüssen. Der vorliegende Gesetzesentwurf muss jedoch in grundlegenden Punkten revidiert werden. Die Schweiz soll ausländische Staaten nicht in der Anwendung ihrer Steuergesetze behindern. Administrative Hürden müssen zugunsten von mehr Transparenz abgebaut werden.

Insbesondere sollte das Gesetz:

- die Amtshilfe mit allen Staaten unabhängig von bilateralen oder multilateralen Abkommen regeln (Art. 1);
- die Amtshilfe bei unlauteren Beweisausforschungen („fishing expeditions“) verunmöglichen, aber nicht auf den Einzelfall beschränken (Art. 4);
- klare inhaltliche Kriterien für ausländische Amtshilfeersuchen festlegen, die mit dem OECD-Standard übereinstimmen und einen effektiven Informationsaustausch zu Steuerzwecken ermöglichen (Art. 6);
- auf das kaum praktikable und juristisch fragwürdige Verbot der Amtshilfe bei gestohlenen Bankdaten verzichten (Art. 7);
- den ersuchenden Staaten Beschwerdemöglichkeiten gegen das Nicht-Eintreten auf ein Amtshilfeersuchen einräumen (Art. 7).

Nur mit diesen wesentlichen Änderungen im Gesetzesentwurf wird es der Schweiz gelingen der Steuerhinterziehung ein Riegel zu schieben, Durch eine bessere Steuerausienpolitik kann die Schweiz zu mehr entwicklungspolitischer Kohärenz beitragen. Es geht nicht an, dass die Schweiz weiterhin den Entwicklungsländern eine erweiterte Amtshilfe gegen die internationale Steuerflucht verweigert und damit ihre eigene Entwicklungszusammenarbeit untergräbt.

1. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1: Gegenstand und Geltungsbereich

Das Gesetz regelt nur die Amtshilfe nach Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) und anderen internationalen Steuerverträgen. Solche Abkommen bestehen aber vorderhand nur mit wenigen Ländern. Insbesondere 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.

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

In einem allgemeinen Steueramtshilfegesetz könnten auch Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit des ersuchenden Landes formuliert werden, die eine Übermittlung von sensiblen Vermögensangaben ausschliessen. Eine sinnvolle Menschenrechtsklausel würde verhindern, dass unter dem Vorwand der Steuererhebung Informationen über Personen eingeholt werden können, deren Sicherheit nicht gewährleistet ist.

Änderungsvorschlag:

Art. 1, Abs. 1, Buchstabe c (neu): „oder im Verkehr mit ausländischen Staaten, mit denen keine bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen über den Austausch von Steuerinformationen bestehen, sofern diese Staaten auch der Schweiz Amtshilfe in Steuersachen gewähren.“

„Die betroffene Personen kann gegen die Schlussverfügung insbesondere dann Beschwerde erheben, wenn das Amtshilfeersuchen missbräuchliche Zwecke verfolgt und/oder ihr infolge der Datenübermittlung mit grosser Wahrscheinlichkeit Verletzungen der grundlegenden Menschenrechte gemäss EMRK drohen.“

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 notabene *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.“

2. 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 verlangt die ADV von einem ausländischen 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.

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 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.

Die Steueramtshilfe soll sich an den Regelungen der DBA mit Industriestaaten orientieren. Der Informationsaustausch soll also möglichst weit gehend stattfinden, ohne jedoch zu „fishing expeditions“ einzuladen.¹

Im Kern geht es darum, dass die Identifikation zweifelsfrei erfolgen muss. Dies kann aber auch sowohl die Nennung des Namens bedeuten, es kann für die Bank aber auch nur eine IBAN-Nummer oder eine individuelle Sozialversicherungsnummer sein.

Änderungsvorschläge:

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 befindet;

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;

¹ Siehe DBA Japan – Art.1, Absatz 33 Das Eidgenössische Finanzdepartement wird ermächtigt, die folgende Regelung in geeigneter Form bilateral zu vereinbaren: Der Zweck der Verweisung auf Informationen, die voraussichtlich erheblich sind, besteht darin, einen möglichst weit gehenden Informationsaustausch in Steuerbelangen zu gewährleisten, ohne den Vertragsstaaten zu erlauben, «fishing expeditions» zu betreiben oder um Informationen zu ersuchen, deren Erheblichkeit hinsichtlich der Steuerbelange einer bestimmten steuerpflichtigen Person unwahrscheinlich ist. Die im Amtshilfegesuch zu liefernden Angaben sind zwar wichtige verfahrenstechnische Voraussetzungen für die Vermeidung von «fishing expeditions»; sie sind jedoch nicht so auszulegen, dass sie einen wirksamen Informationsaustausch behindern.

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.“

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.“

Art. 7: Nichteintreten

Verbot der Amtshilfe bei gestohlenen Daten

Mit Artikel 7, Buchstabe „c“ will der Gesetzesentwurf ein Verbot der Amtshilfe bei gestohlenen Bankdaten einführen. Das macht aus verschiedenen Gründen wenig Sinn:

- Es ist nicht Aufgabe der Schweiz darüber zu bestimmen, wie ausländische Behörden mit gestohlenen Daten umgehen. Sie hat dazu nicht nur keine juristische Kompetenz, sondern auch keine moralische Legitimation. Auch Schweizer Steuerbehörden haben in der Vergangenheit gestohlene Daten verwendet, um Nach- und Strafsteuern zu erheben. In seinem Urteil vom 2. Oktober 2007 hielt das Bundesgericht in Lausanne die Nutzung dieser Daten durch die Steuer- und die Steuerstrafbehörden für zulässig.
- Die Durchsetzung des Verbots wäre so gut wie unmöglich. Kein Staat würde in einem Amtshilfeersuchen den Ursprung der Informationen beschreiben. Das EStV hingegen hat nicht die Kompetenz festzulegen, ob ein ausländisches Gesuch auf gestohlenen Daten beruht. Ein abschliessendes Urteil der Justizbehörden abzuwarten, würde das Amtshilfeverfahren jedoch massiv verzögern und den betroffenen Personen die Möglichkeit geben, Spuren zu verwischen.

Änderungsvorschlag:

Art. 7, Buchstabe „c“: „es den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt [Rest streichen].“

Beschwerderecht der ersuchenden Behörde

Artikel 7 gibt der EStV die Möglichkeit, mit Nicht-Eintreten auf ein ausländisches Ersuchen zu reagieren. Der ausländischen Behörde wird jedoch keine Beschwerderecht gegen diesen Entscheid eingeräumt. Hält der ersuchende Staat den Entscheid für ungerechtfertigt, muss er statt auf rechtliche Schritte zwingend auf politische Druckversuche zurückgreifen. Das gilt es zu vermeiden – auch um keine Nachteile gegenüber Staaten zu schaffen, denen für solche Druckversuche das politische Gewicht fehlt.

Änderungsvorschlag:

Art. 7, Absatz 2 (neu): „Der ersuchende Staat kann gegen den Entscheid auf Nicht-Eintreten Beschwerde erheben.“

3. Informationsbeschaffung

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 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.

Im Geldwäschereigesetz (GwG, Art. 37) wird eine vorsätzliche Verletzung der Meldepflicht mit bis zu 500'000 Franken, Fahrlässigkeit immerhin mit bis zu 150'000 Franken gebüsst. Unter Experten gelten jedoch auch diese Beträge als „disproportional tief“² und wenig geeignet, um eine effektive Durchsetzung des Gesetzes zu erreichen. Um eine stärkere Wirkung zu erzielen, sollte das Bussgeld im geplanten StAG deutlich höher angesetzt werden.

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 folgendes 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.“

² Daniel Thelesklaf, 2010, Swiss Anti-Money Laundering: Progress and Gaps, Tax Justice Focus 6 (2)

4. Informationsübermittlung

Art. 19: Beschwerdeverfahren

Ein Grundsatz des Gesetzesentwurfes lautet, dass das Verfahren „zügig“ durchgeführt werden soll (Art. 4, Abs. 2). Trotzdem legt Art. 19, Abs. 3 fest, dass die Beschwerde aufschiebende Wirkung hat. Insbesondere wird Art. 55 Abs. 2 VwVG³, der einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen könnte, ausser Kraft gesetzt.

Für diese letzte Bestimmung gibt es im erläuternden Bericht notabene keine Begründung. Das dürfte daran liegen, dass sie keinen anderen Zweck hat als den, das Verfahren unnötig zu verlangsamen. Sie widerspricht dem erwähnten Grundsatz des Gesetzes und ist deshalb ersatzlos zu streichen.

Änderungsvorschlag:

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

5. Schweizerische Amtshilfeersuchen

Art. 22: [ohne Titel]

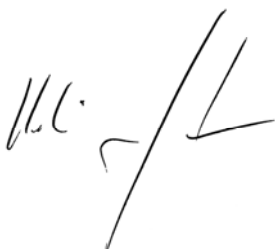
Mit Art. 22, Abs. 6 will die Schweiz ausländische Amtshilfe nur in Fällen von Steuerbetrug in Anspruch nehmen, nicht bei einfacher Steuerhinterziehung. Diese unnötige Selbstbeschränkung ist zu streichen.

Änderungsvorschlag:

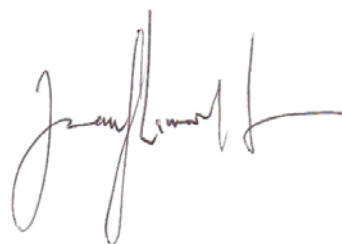
Art. 22, Absatz 6: [ersatzlos streichen]

Wir bitten Sie, die Anliegen und Vorschläge wohlwollend zu prüfen und die Vorlage entsprechend anzupassen. Für Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Ueli Leuenberger
Präsident der Grünen Schweiz



Iwan Schauwecker
Politischer Sekretär

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.“

