



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF

Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements über die Vernehmlassungsergebnisse betreffend Änderung des Steueramtshilfegesetzes

10. Juni 2016

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage.....	4
2.	Vernehmlassungsverfahren und Auswertungskonzept	5
2.1.	Vernehmlassungsverfahren	5
2.2.	Auswertungskonzept.....	5
3.	Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung	5
4.	Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens im Einzelnen.....	5
4.1.	Einzelne Stellungnahmen	5
4.2.	Weitere Bemerkungen und Vorschläge der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer.....	9

Abkürzungsverzeichnis der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer

BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz
BGer	Bundesgericht
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
FDP	FDP.Die Liberalen
Grüne	Grüne Partei der Schweiz
IRV	Interkantonaler Rückversicherungsverband
ODA	Ordre des avocats de Genève
SAV	Schweizerischer Anwaltsverband
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
SVUF	Schweizerische Vereinigung unabhängiger Finanzberater
VSV	Verband Schweizerischer Vermögensverwalter

1. Ausgangslage

Nach dem geltenden Art. 7 Bst. c StAhiG wird auf ein Ersuchen nicht eingetreten, wenn es den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt, insbesondere wenn es auf Informationen beruht, die durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen erlangt worden sind.

Im Sommer 2013 wurde eine Vernehmlassung zur Änderung des am 1. Februar 2013 in Kraft getretenen StAhiG durchgeführt. In Bezug auf Art. 7 Bst. c StAhiG wurde vorgeschlagen, den Wortlaut der Bestimmung dahingehend einzuschränken, dass auf ein Ersuchen nur noch dann nicht eingetreten wird, wenn es auf Informationen beruht, die durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen *aktiv* erlangt wurden. Aufgrund der in der Vernehmlassung geäusserten starken Kritik wurde in der Folge auf eine Änderung der Bestimmung verzichtet, um das Hauptanliegen der Revision – die Einfügung einer Ausnahmebestimmung über die nachträgliche Information der beschwerdeberechtigten Personen – nicht zu gefährden. Damals waren zahlreiche Ersuchen blockiert wegen der vom ersuchenden Staat verlangten Geheimhaltung des Amtshilfeverfahrens, die aufgrund des Fehlens einer solchen Ausnahmebestimmung nicht gewährleistet werden konnte. Die Einfügung dieser Ausnahmebestimmung war erforderlich, damit die Schweiz in die Phase 2 des Peer Review des Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken (Global Forum) übertreten konnte. Beim Verzicht auf eine Änderung von Art. 7 Bst. c StAhiG war man sich bewusst, dass die Haltung der Schweiz in Bezug auf illegal erlangte Daten auf Seiten wichtiger Partnerländer als nicht konform mit dem OECD-Standard zum Informationsaustausch in Steuerersachen betrachtet wurde. Auch war man sich bewusst, dass die Haltung der Schweiz ihre Beurteilung in Phase 2 des Peer Review verschlechtern könnte.

Im Zusatzbericht der Schweiz zur Phase 1 des Peer Review verlangte das Global Forum von der Schweiz, Art. 7 Bst. c StAhiG konform mit dem OECD-Standard umzusetzen. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung trägt diesem Umstand und den internationalen Erfordernissen Rechnung. Die bezweckte Anpassung an den OECD-Standard erfolgt insbesondere angesichts von Phase 2 der aktuellen Prüfung, aber auch im Hinblick auf die neue Prüfungsrunde, die dieses Jahr begonnen hat.

Neu soll auf ein Ersuchen eingetreten werden, wenn der ersuchende Staat sein Ersuchen auf Informationen stützt, die zwar ursprünglich durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen erlangt worden sind, in deren Besitz er aber auf dem Weg der Amtshilfe und nicht durch ein aktives Verhalten gelangt ist. Kein aktives Verhalten liegt dann vor, wenn ein Staat die Informationen öffentlich zugänglichen Quellen, wie beispielsweise den Medien, entnimmt. Das Grundprinzip von Art. 7 Bst. c StAhiG wird jedoch beibehalten. Die Erlangung von Informationen durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen kann auch weiterhin ein Nichteintreten begründen, wenn der ersuchende Staat ausserhalb eines Amtshilfeverfahrens und durch ein aktives Verhalten in den Besitz solcher Informationen gekommen ist.

2. Vernehmlassungsverfahren und Auswertung

2.1. Vernehmlassungsverfahren

Zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren wurden die Regierungen der 26 Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, die FDK, zwölf politische Parteien, die drei gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, acht Dachverbände der Wirtschaft sowie 37 interessierte Kreise eingeladen.

Von den Eingeladenen haben sich 25 Kantone (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH), sechs politische Parteien (BDP, CVP, FDP, Grüne, SP, SVP), die FDK, fünf gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft (Economiesuisse, Schweizerischer Arbeitgeberverband, SBVg, SGB, SGV) der Schweizerische Gemeindeverband, der Schweizerische Städteverband sowie 13 Vertreter interessierter Kreise (Swissholdings, Expert Suisse, Treuhand Suisse, IRV, Centre Patronal, Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz, SAV, SVUF, VSV, BGer, BVGer, SKS, Alliance Sud) vernehmen lassen.

Ausserdem hat sich der ODA vernehmen lassen.

Auf eine Stellungnahme verzichten: Schweizerischer Gemeindeverband, IRV, Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz, BGer, SKS.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband verzichtet auf eine eigene Stellungnahme, da die Frage in den Zuständigkeitsbereich von Economiesuisse fällt.

2.2. Auswertungskonzept

Die eingegangenen Stellungnahmen werden nachfolgend nicht einzeln dargestellt, sondern es wird die grundsätzliche Haltung der Stellungnehmenden aufgezeigt. Für Einzelheiten wird auf die Stellungnahmen verwiesen. Diese können beim Staatssekretariat für internationale Finanzfragen eingesehen werden.

3. Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung

Von den 25 Kantonen, die Stellung genommen haben, stimmen 24 (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH) der Vorlage zu, ein Kanton (SZ) lehnt sie ab.

Von den sechs politischen Parteien, die Stellung genommen haben, stimmen drei (BDP, Grüne, SP) der Vorlage zu, drei (CVP, FDP, SVP) lehnen sie ab.

Von den 16 Organisationen, die Stellung genommen haben, stimmen sieben (FDK, Economiesuisse, SBVg, SGB, Schweizerischer Städteverband, Swissholdings, Alliance Sud) der Vorlage zu, sieben (SGV, Centre Patronal, SAV, SVUF, VSV, BVGer, ODA) lehnen sie ab. Expert Suisse und Treuhand Suisse stimmen der Vorlage unter bestimmten Voraussetzungen zu.

4. Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens im Einzelnen

4.1. Einzelne Stellungnahmen

4.1.1 Gegner

SZ, CVP, FDP, SVP, SGV, Centre Patronal, SAV, SVUF, VSV, BVGer und ODA lehnen die Änderung ab.

FDP, SVP, SAV und VSV halten es für rechtsstaatlich bedenklich, wenn auf Amtshilfeersuchen eingetreten wird, die auf gestohlenen Daten basieren. Ob die illegal erlangten Daten dabei aktiv oder passiv erworben wurden, dürfe keine Rolle spielen. Dabei ist sich die FDP der wirtschaftlichen Überlegungen hinter der Gesetzesänderung bewusst und will alles daran setzen, dass den Schweizer Unternehmern keine Steine in den Weg gelegt werden. Auch die CVP stellt sich dem Vorhaben entgegen, dass Amtshilfe auf Basis von gestohlenen Daten ermöglicht werden soll. Die FDP sowie der ODA erinnern daran, dass das Parlament 2014 einer von der FDP durch die Pa.Iv. FDP-Liberale Fraktion 10.450 angestossenen härteren Bestrafung beim Verkauf von Bankkundendaten zugestimmt hat, was ein klares Zeichen gegen den Datendiebstahl setze. Für FDP und SVP kommt die Revision vorauseilend, da das Global Forum Amtshilfeersuchen prüfen wird, die zwischen dem 1. Juli 2012 und dem 30. Juni 2015 gestellt wurden. Die vorgeschlagene Gesetzesrevision könne somit gar keinen Einfluss auf das Schweizer Ergebnis mehr ausüben. Die vorgeschlagene neue Steueramtshilfepraxis würde nach dem Dafürhalten von SVP und Centre Patronal nur bei Staaten zum Zuge kommen, mit denen die Schweiz kein Abkommen über den automatischen Informationsaustausch (AIA) abschliesst, d.h. unter anderem Länder, denen gegenüber Vorbehalte bezüglich der Rechtsstaatlichkeit bestünden. Dies kann nach Ansicht der SVP nicht unterstützt werden. Für FDP, SAV und VSV zeigt das Beispiel von Liechtenstein, dass in der Länderüberprüfung auch dann eine genügende Note erreicht werden kann, wenn Amtshilfe auf Basis gestohlener Daten verweigert wird. SZ und die CVP verweisen auf den erläuternden Bericht zur vorgeschlagenen Gesetzesänderung, wonach die Partnerstaaten der Schweiz mit dem ab 2017 stattfindenden Übergang zum AIA künftig weniger Interesse an gestohlenen Daten haben dürften, da sie dann automatisch in den Besitz von Bankdaten kommen. Daher sei es nicht verständlich, nun eine Gesetzesänderung zu lancieren, die ab 2018 obsolet wird. Aus demselben Grund hat die vorgeschlagene Gesetzesänderung auch für den ODA keine praktische Bedeutung mehr.

Nach Auffassung von SZ wird ein durch strafbares Verhalten erlangtes und deshalb nicht verwertbares Beweismittel nicht dadurch verwertbar, dass es an eine andere Person bzw. an einen anderen Staat weitergereicht wird. Nur wenn durch strafbares Verhalten erlangte Bankdaten durchgehend als Beweisquelle ausschieden, bleibe gewährleistet, dass sich deliktisches Verhalten auch in Bezug auf Amtshilfeverfahren nicht lohnt. Für das BVGer widerspricht die Vorlage der vom BGer entwickelten Rechtsprechung zur Fernwirkung von Beweisverwertungsverböten. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung erscheint SZ, dem BVGer und dem SAV unter dem Blickwinkel des Grundsatzes von Treu und Glauben problematisch, da nicht einzusehen sei, weshalb nur das Verhalten von Staat 1, der illegal erlangte Daten aktiv beschafft, als treuwidrig betrachtet werde, während Staat 2 die Daten verwenden können soll, wenn er sie von Staat 1 auf dem Amtshilfeweg erhalten hat.

Für SAV und ODA ist fraglich, ob die vorgeschlagene unilaterale Regelung vor internationalem Recht standhalte. Die Lehre spreche sich überwiegend dafür aus, dass die Steuerbehörden auf Amtshilfeersuchen, die auf illegal beschafften Daten beruhen, nicht einzutreten hätten, und zwar gestützt auf den Grundsatz des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge, wonach Staatsverträge nach Treu und Glauben auszulegen sind. Nach Ansicht des ODA verletzt ein ersuchender Staat mit einem Ersuchen, das sich auf eine eigenständige Untersuchung stützt, den Grundsatz von Treu und Glauben, wenn diese Untersuchung auf der Basis gestohlener Daten eingeleitet wurde. Ausserdem verbiete sowohl das schweizerische Recht als auch dasjenige anderer Länder die Verwendung gestohlener Daten, weil dies dem Rechtsgrundsatz des fairen Verfahrens widerspreche. Da gemäss Kommentar zum OECD-Musterabkommen keine Informationen zu erteilen sind, die nach dem Recht oder der üblichen Verwaltungspraxis des ersuchenden oder des anderen Vertragsstaats nicht beschafft werden könnten, entspreche die heutige Praxis der Schweiz in Bezug auf gestohlene Daten dem

Standard. Weiter weist der ODA darauf hin, dass auch die Rechtshilfe in Strafsachen auf dem Grundsatz von Treu und Glauben beruhe und nur in Ausnahmefällen eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf der Basis gestohlener Daten erlaube. In politischer Hinsicht gibt der SAV zu bedenken, dass der Bundesrat für seinen Änderungsvorschlag im Wesentlichen dieselben Argumente ins Feld führe, die er bereits 2013 anlässlich der ersten Teilrevision des StAhiG verwendete. Dass der Bundesrat nun wieder mit demselben Vorschlag komme, nachdem dieser bereits in der Vernehmlassung 2013 stark kritisiert worden sei, zeuge von einer gewissen Geringschätzung des politischen Prozesses.

Auch der VSV bringt vor, die erneute Revisionsvorlage wäre nur dann gerechtfertigt, wenn sich die Umstände seit 2013 wesentlich verändert hätten. Dies sei aber zu verneinen, und auch sonst gebe es keine haltbaren Argumente, welche eine Anpassung notwendig machten. VSV und ODA bemängeln, dass in Rechtsstaaten anerkannte Grundsätze wie derjenige, dass Beweismittel für alle Arten von Verfahren rechtmässig beschafft werden müssen, vorsorglich geopfert werden sollten, nur um sich keiner Kritik durch das Global Forum auszusetzen. Für VSV und ODA läuft jede Form von Datenbeschaffung durch staatliche Behörden, sei es auf dem Weg der Amtshilfe oder der Entnahme aus den Medien, auf ein aktives Tun hinaus, da auch passiv erhaltene Daten aktiv bearbeitet werden müssten, damit sie für Steuerverfahren nutzbar seien.

4.1.2 Befürworter

Die Kantone AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, die Parteien BDP, Grüne und SP sowie die Organisationen FDK, Economiesuisse, SBVg, SGB, Schweizerischer Städteverband, Swissholdings und Alliance Sud stimmen der Vorlage zu.

AG, AR, BS, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, UR, VS, und ZG teilen die Auffassung des Bundesrates, dass eine Fortführung der bisherigen schweizerischen Praxis gewichtige Nachteile für die Schweiz nach sich ziehen könnte und daher die neuerliche Anpassung des StAhiG wohl notwendig sei.

Der Schweizerische Städteverband und die Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren begrüßen die Revision, da diese im nationalen und internationalen Interesse stehe und einen aktiven Beitrag der Schweiz zur Prävention und Aufdeckung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug im internationalen Kontext darstelle.

Für die BDP liefert Luxemburg ein eindrückliches Beispiel, welche Konsequenzen bei nicht standardkonformer Auslegung drohen. Auch für die Schweiz würden die Konsequenzen schwer wiegen – nicht nur aus finanzmarkttechnischer Perspektive, sondern auch mit Blick auf drohende Unsicherheiten für den Schweizer Wirtschaftsstandort insgesamt.

Economiesuisse und SBVg anerkennen, dass sich in den letzten Jahren das gesamte Umfeld im Bereich der Amtshilfe verändert hat und es nach der Auffassung der Partnerstaaten der Schweiz nicht dem heutigen internationalen Standard entspricht, dass auf Ersuchen, die auf gestohlenen Daten beruhen, keine Amtshilfe geleistet werden soll. Eine Beibehaltung der aktuellen Praxis der Schweiz würde den Peer-Review-Prozess der Phase 2 des Global Forum negativ beeinflussen, was negative Auswirkungen auf die Schweiz hätte.

Swissholdings ist es seit Jahren wichtig, dass die Schweiz alles tut, um das Peer Review des Global Forum zu bestehen. Steuersanktionen würden nicht nur den Bankenplatz, sondern hauptsächlich den international stark vernetzten Industriestandort Schweiz treffen. Daher sei die vorgeschlagene Revision notwendig.

AR, SG, SH, FDK und Economiesuisse argumentieren, mit der beabsichtigten Einführung des AIA dürfte die Verweigerung der Amtshilfe im Fall von passiv erworbenen gestohlenen Daten kaum mehr akzeptabel sein bzw. keinen Sinn mehr machen.

Für BS und JU behebt die vorgeschlagene Lösung auf pragmatische Weise ein Problem, das die Beziehungen der Schweiz mit ihren Partnerstaaten belastet und von den Fortschritten ablenkt, die in den letzten Jahren im Bereich der steuerlichen Transparenz erzielt worden sind. Die restriktive bisherige Praxis bei Amtshilfegesuchen beeinträchtigt die internationale Akzeptanz unseres Steuersystems und liege daher nicht im Interesse der Schweiz. Für SGB und Grüne unterstützt die Revision eine Normalisierung der Amtshilfebeziehungen mit den Partnerländern der Schweiz, wirkt sich positiv auf die Beurteilung durch das Global Forum aus und fördert die internationale Anerkennung der von der Schweiz in den letzten Jahren erzielten Fortschritte im Bereich der steuerlichen Transparenz. Dies wiederum sei zentral für den Wirtschaftsstandort Schweiz und die Glaubwürdigkeit der Schweiz in internationalen Gremien.

Für Alliance Sud kommt die vorgeschlagene Revision hinsichtlich der Phase 2 der Länderüberprüfung des Global Forum zu spät. Trotzdem sei deren indirekter Einfluss auf die Beurteilung der Schweiz durch das Global Forum nicht zu unterschätzen, und zwar nicht zuletzt, weil Indien dort eine bedeutende Stellung einnehme.

Der Schweizerische Städteverband stellt sich die Frage, ob im Einzelfall tatsächlich geprüft werden kann, ob die illegal beschafften Daten aktiv oder passiv erworben wurden.

Für FDK, AI, AR, LU, SH, TG, UR, ZG, VS und ZH ist offen, ob die mit der vorgeschlagenen Gesetzesrevision bezweckte Differenzierung von allen ersuchenden Staaten auf Dauer anerkannt werden wird, dass Amtshilfe bei passiv erworbenen, jedoch nicht bei aktiv erworbenen gestohlenen Daten gewährt wird.

Als Argument für die vorgeschlagene Gesetzesrevision weisen AI, AR, GL, LU, OW, SG, TG, VS und ZH darauf hin, dass auch im schweizerischen Steuerverfahren passiv erworbene Daten verwendet werden dürften, selbst wenn sie im Ausland in Verletzung eines Geschäftsgeheimnisses erlangt worden seien.

Expert Suisse und Treuhand Suisse stimmen der Vorlage unter bestimmten Voraussetzungen zu. Expert Suisse will aufgrund der derzeitigen politischen Entwicklungen und auch im Lichte der Länderprüfung von Liechtenstein sorgfältig analysiert haben, ob Amtshilfe bei nicht durch aktives Verhalten erlangten Informationen zu gewähren ist oder nicht. Wenn ein Festhalten am Status quo wesentliche Nachteile bewirken würde, wäre eine Gesetzesänderung zu akzeptieren. Treuhand Suisse stimmt unter der Bedingung zu, dass die Revision für das Bestehen des Peer Review unabdingbar ist. Eine Anpassung von Art. 7 Bst. c StAhiG sei vorstellbar, wenn der ersuchende Staat darlegt, woher die Daten stammen, und bestätigt, dass er nicht aktiv an deren widerrechtlichem Erwerb beteiligt gewesen sei. Ausserdem sei eine Übergangsregelung vorzusehen, wonach die Gesetzesänderung nur gelte in Bezug auf widerrechtliche Handlungen zur Erlangung von Daten, die nach Inkrafttreten der Änderung vorgenommen worden seien.

4.2. Weitere Bemerkungen und Vorschläge der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer

- a) Dass das StAhiG auf jeden internationalen Druck hin revidiert werde, erzeugt nach Auffassung von TI Rechtsunsicherheit bei Steuerzahlern und Finanzinstituten.
- b) BL fordert, dass den schweizerischen Interessen in Zukunft mehr Beachtung verschafft wird, damit nicht zunehmend einseitige Lösungen übernommen werden müssen, welche dem schweizerischen Rechtsverständnis entgegenstehen.
- c) Nach Ansicht von SO wäre es unhaltbar, wenn der revidierte Art. 7 Bst. c StAhiG auf Gesuche Anwendung fände, die vor dessen Inkrafttreten eingereicht worden sind.
- d) Für BE ist nicht mehr einzusehen, weshalb die schweizerischen Steuerbehörden bei Amtshilfeersuchen Bankinformationen nur verlangen dürfen, wenn diese Informationen nach schweizerischem Recht beschafft werden könnten (Art. 22 Abs. 6 StAhiG). Auch das Verbot der Verwertung von ins Ausland gelieferten Bankinformationen (Art. 21 Abs. 2 StAhiG) sei nicht mehr angezeigt. Auch FR verlangt einen Verzicht auf diese Selbstbeschränkungen, die sich die Schweiz auferlegt.