

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. April 2011

485. Erlass eines Steueramtshilfegesetzes (Vernehmlassungsverfahren)

Am 13. März 2009 hat der Bundesrat beschlossen, in Zukunft bei der Amtshilfe in Steuersachen den Standard gemäss Art. 26 des OECD-Musterabkommens (OECD-MA) zu übernehmen. Die Umsetzung dieses Beschlusses erfolgt durch die Anpassung von bestehenden bzw. den Abschluss von neuen Doppelbesteuerungsabkommen (DBA).

Die Amtshilfeklauseln in den einzelnen DBA enthalten die materiellrechtliche Grundlage für den Informationsaustausch zwischen der Schweiz und ihrem Vertragsstaat. Wie die Amtshilfe in der Schweiz vollzogen wird, muss jedoch im Landesrecht geregelt werden. Die entsprechende Regelung ist zurzeit in der Verordnung vom 1. September 2010 über die Amtshilfe nach Doppelbesteuerungsabkommen (ADV; SR 672.204) enthalten. Diese Verordnung soll aber zur besseren Wahrung des Legalitätsprinzips durch ein Steueramtshilfegesetz (StAG) abgelöst werden.

Das Steueramtshilfegesetz regelt den Vollzug der Amtshilfe nach den Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und nach anderen internationalen Abkommen, die einen Informationsaustausch in Steuersachen vorsehen.

Gemäss dem vorliegenden Entwurf zu einem Steueramtshilfegesetz (E-StAG) vollzieht die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) die Amtshilfe aufgrund ausländischer Ersuchen und stellt die schweizerischen Ersuchen. Dies entspricht der Regelung in der geltenden Amtshilfeverordnung. Der Gesetzesentwurf enthält auch den Grundsatz, dass die Amtshilfe ausschliesslich auf Ersuchen im Einzelfall geleistet wird. In den weiteren Kapiteln des Gesetzesentwurfs werden folgende Fragen geregelt:

- Das 2. Kapitel umschreibt die Anforderungen an ausländische Amtshilfeersuchen sowie die Eintretensvoraussetzungen. Dabei ist unter anderem vorgesehen, dass auf ein Gesuch dann nicht eingetreten wird, wenn es auf Informationen beruht, die nach schweizerischem Recht durch strafbare Handlungen erlangt wurden.
- Das 3. Kapitel legt fest, von wem und mit welchen Massnahmen die verlangten Informationen in der Schweiz zu beschaffen sind, wer über das hängige Ersuchen zu informieren ist und wem ein Mitwirkungsrecht zukommt. Die Beschaffungsmassnahmen richten sich dabei im

Grundsatz nach den Möglichkeiten der Informationsbeschaffung gemäss schweizerischem Steuerverfahrensrecht. Eine Ausnahme gilt für Bankinformationen sowie Informationen, die sich auf Beteiligungen an einer Person beziehen; deren Beschaffung ist, gestützt auf Art. 26 Abs. 5 OECD-MA sowie die besondere Zusatzbestimmung in den schweizerischen DBA, ungeachtet der Einschränkungen im schweizerischen Steuerrecht möglich. Dies wurde auch im Gesetzesentwurf berücksichtigt.

- Gegenstand des 4. Kapitels ist die Informationsübermittlung. Diese kann bei Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen im vereinfachten Verfahren erfolgen oder – in den übrigen Fällen – mit Eröffnung einer Schlussverfügung im ordentlichen Verfahren. Die besonderen Bestimmungen zum Beschwerdeverfahren sollen zu einer zügigen Amtshilfeleistung beitragen. Ausserdem ist die Verwendung der Informationen zur Durchsetzung des schweizerischen Steuerrechts ausdrücklich geregelt. Dabei werden zwei Varianten zur Diskussion gestellt: Gemäss der einen Variante dürfen die der ersuchenden Behörde übermittelten Informationen ohne Einschränkung zur Durchsetzung des schweizerischen Steuerrechts verwendet werden, während bei der anderen Variante eine Einschränkung für Bankinformationen vorgesehen ist.
- Das 5. Kapitel regelt die schweizerischen Ersuchen um internationale Amtshilfe. Dabei ist wie schon in der Amtshilfeverordnung vorgesehen, dass Amtshilfeersuchen zu Bankinformationen nur gestellt werden dürfen, soweit diese Informationen nach schweizerischem Recht beschafft werden können.
- Das 6. Kapitel enthält die Schlussbestimmungen mit den Übergangsbestimmungen.

Der Entwurf des Steueramtshilfegesetzes übernimmt in den Grundzügen die Regelungen der geltenden Amtshilfeverordnung, enthält jedoch einige zusätzliche Bestimmungen.

Für die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs wurde eine begleitende Arbeitsgruppe, bestehend aus den betroffenen Fachämtern der Bundesverwaltung sowie aus externen Expertinnen und Experten und Vertretungen der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK), eingesetzt. Im Auftrag der FDK wirkte auch eine Vertreterin des kantonalen Steueramtes Zürich in dieser Arbeitsgruppe mit.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, Abteilung Recht, Bernerhof, 3003 Bern (Zustelladresse für die elektronische Version der Stellungnahme: recht@sif.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 13. Januar 2011, mit dem Sie uns die Vernehmlassungsvorlage für ein Steueramtshilfegesetz zur Stellungnahme unterbreiten. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

1. Einleitende Bemerkungen

Wir begrüssen, dass der Vollzug der internationalen Amtshilfe in einem Gesetz geregelt werden soll. Die Bedeutung der internationalen Amtshilfe und die Tragweite der vorgesehenen Massnahmen lassen eine dauerhafte Regelung auf Verordnungsstufe nicht zu. Wir sind auch einverstanden, dass die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) für den Vollzug der Amtshilfe zuständig ist. Damit kann eine einheitliche Praxis sichergestellt werden. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass die auf der Grundlage der neuen Amtshilfeklauseln in den Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) vorgenommene Regelung des Amtshilfeprozesses dazu führen dürfte, dass künftig vermehrt Amtshilfe anstelle von Rechtshilfe verlangt werden wird. Das hat in einzelnen Bereichen auch einen Abbau des Rechtsschutzes der betroffenen Personen zur Folge.

Richtig erscheint uns mit Blick auf die Rechtssicherheit immerhin, dass im Entwurf zu einem Steueramtshilfegesetz (E-StAG) die Informationsbeschaffung in der Schweiz nun präziser und detaillierter geregelt ist als in der Amtshilfeverordnung (ADV). Noch kann zwar nicht abgeschätzt werden, wie viele Amtshilfeersuchen eingehen und was sie zum Gegenstand haben werden. Der Umstand einer möglichen Amtshilfeleistung an ausländische Steuerbehörden dürfte jedoch nicht nur Auswirkungen auf den Bankenplatz Schweiz haben, sondern auch das Verhalten von international vernetzten Steuerpflichtigen in der Schweiz beeinflussen. Klare interne Regelungen zum Vollzug der internationalen Amtshilfe sind daher besonders wichtig. In diesem Zusammenhang ist auch positiv zu vermerken, dass der Gesetzesentwurf den Schutz von unbeteiligten Drittpersonen angemessen berücksichtigt.

Abzulehnen sind dagegen die vorgesehenen Selbstbeschränkungen bezüglich Verwertbarkeit von aus dem Ausland übermittelten Informationen und bezüglich schweizerischer Amtshilfeersuchen. Wie unter den nachfolgenden Bemerkungen zu Art. 21 und 22 E-StAG noch näher

dargelegt wird, sind die Fragen der Verwertbarkeit von aus dem Ausland übermittelten Informationen und die Regelung von schweizerischen Ersuchen im Ausland nicht von präjudizieller Bedeutung für die Frage der künftigen Ausgestaltung des Bankgeheimnisses in der Schweiz. Die Selbstbeschränkung mit Bezug auf die Verwertbarkeit von Bankinformationen führt aber zu einem sachlich nicht gerechtfertigten Eingriff in die bestehende Befugnis der Steuerbehörden, rechtmässig beschaffte Informationen zu verwenden. Hinsichtlich schweizerischer Amtshilfeersuchen würde die Schweiz mit der Selbstbeschränkung den ausländischen Bankenplätzen im Verhältnis zur Schweiz ein Bankgeheimnis nach schweizerischer Prägung zugestehen. Dafür besteht kein Grund. Im Übrigen vergibt sich die Schweiz damit die Möglichkeit zu prüfen, ob auch der ausländische Staat im konkreten Fall bereit wäre, der Schweiz Bankinformationen zu liefern und damit Gegenrecht zu halten.

Von zentraler Bedeutung bleibt sodann, dass die gesetzliche Ausgestaltung eine rasche Abwicklung der Amtshilfeverfahren ermöglichen muss. Die Schweiz wird international daran gemessen werden, ob sie die Verfahren innert nützlicher Frist abwickeln kann.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

Art. 4 E-StAG:

Der Ausschluss der spontanen Amtshilfeleistung in Art. 4 Abs. 1 E-StAG ist zu begrüssen; dasselbe gilt für die Rechtsschutzmassnahme zugunsten unbeteiligter Drittpersonen in Abs. 3 von Art. 4 E-StAG.

Art. 6 E-StAG:

Im Gegensatz zu Art. 5 Abs. 3 Bst. b ADV enthält Art. 6 Abs. 1 E-StAG keinen Katalog mehr mit den Voraussetzungen, die ein ausländisches Ersuchen zu erfüllen hat. Vor dem Hintergrund, dass sich die Anforderungen an das Amtshilfeersuchen aus den Amtshilfeklauseln in den einzelnen Doppelbesteuerungsabkommen sowie den dazugehörigen Protokollbestimmungen ergeben und diese Bestimmungen durch internes Recht nicht verdrängt werden können, stimmen wir dem Verzicht auf die Übernahme des Anforderungskatalogs im Grundsatz zu.

Nicht verzichten würden wir allerdings auf die ausdrückliche Erwähnung der bisherigen Ziffer 8 von Art. 5 Abs. 3 Bst. b ADV. Es geht dabei um die vom ersuchenden Staat verlangte Erklärung, dass er die nach seinem innerstaatlichen Steuerverfahren üblichen Auskunftsquellen ausgeschöpft hat. Die vorgängige Ausschöpfung der innerstaatlichen Mittel durch den ersuchenden Staat gehört zwar zu den allgemeinen Voraussetzungen für die Amtshilfeleistung nach Art. 26 OECD-MA. Es ist aber wichtig, den ausländischen Staat im Einzelfall auch darauf zu verpflichten. Eine solche Erklärung ist überdies erforderlich, wenn die Schweiz nach Art. 10 E-StAG direkt bei Drittpersonen Informationen

beschaffen soll (siehe dazu auch Erläuternder Bericht, S. 13). Art. 6 Abs. 1 E-StAG ist demnach wie folgt zu ergänzen: «Ferner hat der ersuchende Staat zu erklären, dass er die nach seinem innerstaatlichen Steuerverfahren üblichen Auskunftsquellen ausgeschöpft hat.»

In gewissen Fällen könnte es zudem sinnvoll sein, eine Erklärung des ersuchenden Staates zu verlangen, dass die für die Informationsbeschaffung in der Schweiz erforderlichen Verwaltungsmassnahmen auch seinen Gesetzen und seiner Verwaltungspraxis entsprechen und dass die ersuchte Information auch nach seinen Gesetzen und im üblichen Verwaltungsverfahren beschafft werden könnte. Dies entspricht einer weiteren allgemeinen Voraussetzung der Amtshilfe nach Art. 26 Abs. 3 OECD-MA. Die Schweiz hätte damit die Gelegenheit, die Einhaltung des Gegenseitigkeitsprinzips unabhängig von eigenen Gesuchen um Amtshilfe einzufordern. Art. 6 Abs. 1 E-StAG ist deshalb wie folgt noch weiter 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 E-StAG:

In Art. 5 Abs. 2 Bst. b und c ADV werden der völkerrechtlich anerkannte Grundsatz von Treu und Glauben und die nach schweizerischem Recht strafbare Datenbeschaffung unabhängig voneinander als Ablehnungsgrund aufgeführt. In Art. 7 Bst. c E-StAG werden diese beiden Gesichtspunkte nun miteinander verknüpft. Diese Verknüpfung erachten wir als sinnvoll. Denn aus völkerrechtlicher Sicht erscheint es fraglich, ob eine nach schweizerischem Recht strafbare Datenbeschaffung allein zur Verweigerung der Amtshilfeleistung berechtigt. Art. 7 Bst. c E-StAG kann nun aber so verstanden werden, dass auf Amtshilfeersuche, die auf durch strafbare Handlungen erlangten Informationen beruhen, nur dann nicht eingetreten wird, wenn der ersuchende Staat damit selber den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt. Dies wäre zu verneinen, wenn dem ersuchenden Staat unaufgefordert und unentgeltlich Informationen zugespielt würden, die durch strafbare Handlungen erlangt worden sind. Hingegen wäre auf das Amtshilfeersuchen nicht einzutreten, wenn diesem gestohlene Bankdaten zugrunde liegen, die der ersuchende Staat gegen Entgelt, durch das Versprechen von sonstigen Vorteilen oder durch Androhung von Nachteilen erworben hat. Mit einer solchen Auslegung könnte den völkerrechtlichen Bedenken Rechnung getragen werden. Die Einführung von Art. 7 Bst. c E-StAG entspricht überdies auch der Praxis bei justiziellen Rechtshilfeersuchen.

Art. 8 E-StAG:

Gemäss Art. 8 Abs. 4 E-StAG hat die ersuchende Behörde keinen Anspruch auf Akteneinsicht oder Anwesenheit bei den Verfahrenshandlungen in der Schweiz. Es ist jedoch vorgesehen, dass die ESTV Ausnahmen gestatten kann, wenn dies die Beantwortung des Ersuchens erleichtern kann und die betroffene Person zustimmt. Die Anwesenheit der ersuchenden Behörde würde ohnehin voraussetzen, dass der betreffende Staat seinerseits Gegenrecht hält. Mit Blick auf die Informationsinhaberin oder den Informationsinhaber und unbeteiligte Drittpersonen dürfte es aber allgemein heikel sein, wenn die ersuchende Behörde bei den Verfahrenshandlungen in der Schweiz anwesend sein kann. Es gilt auch zu berücksichtigen, dass es hier um neue Arten von Informationen geht, die dem Ausland zugänglich gemacht werden. Wir beantragen deshalb, auf eine ausdrückliche Regelung, in Ausnahmefällen die Möglichkeit zur Akteneinsicht oder Anwesenheit bei den Verfahrenshandlungen für den ersuchenden Staat vorzusehen, zu verzichten. Der zweite Satz von Art. 8 Abs. 4 E-StAG ist daher zu streichen.

Art. 9 E-StAG:

Art. 9 E-StAG regelt die Beschaffung von Informationen bei der betroffenen Person, d. h. bei der Person, über die im Amtshilfeersuchen Informationen verlangt werden. Die ESTV kann für die Informationsbeschaffung an die betroffene Person gelangen, wenn diese auch in der Schweiz beschränkt oder unbeschränkt steuerpflichtig ist, z. B. weil sie hier über eine Betriebsstätte verfügt. In diesem Fall sind die Informationen herauszugeben, die für die Beantwortung des Ersuchens voraussichtlich erforderlich sind, soweit das schweizerische Steuerrecht oder das anwendbare Abkommen dies vorsieht (Art. 9 Abs. 1 E-StAG). Dies entspricht den Vorgaben von Art. 26 Abs. 3 und 5 OECD-MA. Die ESTV muss damit alle Informationen beschaffen, die nach schweizerischem Recht von der steuerpflichtigen Person beschafft werden könnten. Auf der anderen Seite gehen die Mitwirkungspflichten der betroffenen Person im Rahmen der internationalen Amtshilfe grundsätzlich gleich weit wie die Verpflichtung zur Mitwirkung im Steuerverfahren nach schweizerischem Recht.

Gemäss dem geltenden schweizerischen Recht ist die steuerpflichtige Person zur Herausgabe aller in ihrem Besitz befindlichen massgeblichen Informationen verpflichtet. Nach Art. 9 Abs. 3 E-StAG ist die betroffene Person dementsprechend verpflichtet, «alle relevanten Informationen herauszugeben, die sich in ihrem Besitz befinden». Sie darf die Herausgabe der Information nach dem zweiten Satz von Art. 9 Abs. 3 E-StAG aber verweigern, wenn sie glaubhaft machen kann, dass die Information in einem hängigen oder künftigen in- oder ausländischen Strafverfahren gegen sie verwendet werden könnte. Damit soll der

strafprozessuale Grundsatz, wonach sich ein Beschuldigter im Strafverfahren nicht selbst belasten muss, berücksichtigt werden. Allerdings geht die in Art. 9 Abs. 3 E-StAG vorgesehene allgemeine Möglichkeit der Verweigerung der Mitwirkung mit Hinweis auf eine mögliche Selbstbelastung weiter als gemäss internem Steuerrecht. Nach schweizerischem Recht wird dem strafprozessualen Grundsatz nicht mit einem Recht auf Verweigerung der Mitwirkung Rechnung getragen, sondern dadurch Nachachtung verschafft, dass die pflichtgemäss gelieferten Informationen im Rahmen eines nachfolgenden (Verwaltungs-) Strafverfahrens auf ihre Verwertbarkeit hin überprüft werden. Dementsprechend sieht das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) für das Nachsteuerverfahren eine uneingeschränkte Mitwirkungspflicht der steuerpflichtigen Person vor (Art. 153 Abs. 3 DBG); die pflichtgemäss gelieferten Informationen können aber nur eingeschränkt in einem Steuerstrafverfahren verwendet werden (vgl. Art. 183 Abs. 1^{bis} DBG).

Zumindest soweit Informationen einzig für die ordentliche Veranlagung im ausländischen Staat verlangt werden, besteht an sich – gestützt auf die schweizerische Praxis – kein Grund für eine Verweigerung der Mitwirkung. In solchen Fällen würde die Schweiz ihrer Verpflichtung zur Informationsbeschaffung gemäss Art. 26 Abs. 3 OECD-MA vermutlich nicht vollständig nachkommen, wenn sie der betroffenen Person ein Recht auf Verweigerung der Mitwirkung einräumen würde. Wenn die Informationen jedoch für ein Steuerhinterziehungs- oder Steuerbetrugsverfahren im Ausland verlangt werden, besteht die Schwierigkeit, dass das im schweizerischen Recht vorgesehene Verwertungsverbot im Ausland nicht ohne Weiteres durchgesetzt werden könnte. Mit einer Übermittlung der Information unter Hinweis auf das gemäss internem Steuerrecht geltende Verwertungsverbot könnte eine Verwendung in Steuerstrafverfahren nicht wirksam vermieden werden, da der Spezialitätsgrundsatz von Art. 26 Abs. 2 OECD-MA nur die Verwendung für andere als Steuer(straf)zwecke verbietet.

Es stellt sich somit die Frage, ob es einzig Sache des ersuchenden Staates ist, in seinen Verwaltungs- oder ordentlichen Strafverfahren dem gemäss EMRK geltenden strafprozessualen Grundsatz 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. Denkbar wäre es, dass in Fällen, in denen eine betroffene Person die Mitwirkung verweigert, indem sie glaubhaft macht, dass die Informationen in einem hängigen oder künftigen in- oder ausländischen Strafverfahren gegen sie verwendet werden könnten, der ersuchende Staat von der ESTV aufgefordert wird, eine Erklärung abzugeben, dass

er die ersuchte Information nicht für die Zwecke eines (Verwaltungs-) Strafverfahrens verwendet. Gibt er diese Erklärung ab, so dürfte die betroffene Person die Mitwirkung nicht mehr verweigern.

Weiter fragt sich, ob es richtig ist, für die betroffene Person – anders als für die Informationsinhaberin oder den Informationsinhaber (siehe Art. 10 Abs. 4 E-StAG) – keine Sanktionen vorzusehen, wenn sie ihren Mitwirkungspflichten nicht nachkommt.

Art. 10 E-StAG:

In Art. 10 E-StAG wird geregelt, wie die ESTV Informationen beschafft, die sich bei Drittpersonen befinden.

Wir regen an, in Abs. 1 den zweiten Teil des ersten Satzes neutral zu formulieren, beispielsweise wie folgt: «soweit diese Informationen nach schweizerischem Steuerrecht oder dem anwendbaren Abkommen von einer Drittperson verlangt werden können». Die ESTV, die im Entwurf mit dem Ausdruck «sie» angesprochen ist, kann nach schweizerischem Steuerrecht bei der Veranlagung der direkten Steuern selber keine Informationen von einer Drittperson verlangen. Dafür sind die kantonalen Verwaltungen für die direkte Bundessteuer zuständig.

Gemäss Abs. 4 kann mit einer Busse bestraft werden, wer einer von der ESTV unter Hinweis auf die Strafandrohung dieser Bestimmung ergangenen vollstreckbaren Verfügung zur Herausgabe der Informationen oder einem entsprechenden Entscheid der Rechtsmittelinstanzen vorsätzlich nicht Folge leistet. Da nach Art. 19 Abs. 1 E-StAG jede der Schlussverfügung vorangegangene Verfügung sofort vollstreckbar ist und nur zusammen mit der Schlussverfügung angefochten werden kann, ist nicht erkennbar, wann ein entsprechender Entscheid einer Rechtsmittelinstanz ergehen könnte. Der entsprechende Passus ist daher zu streichen.

Im Weiteren ist für das Ordnungsbussenverfahren noch das anwendbare Verfahrensrecht zu bestimmen. Das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), das nach Art. 5 Abs. 1 E-StAG subsidiär für das Amtshilfeverfahren zur Anwendung kommt, ist auf erstinstanzliche Verwaltungsstrafverfahren nicht anwendbar (Art. 3 Bst. c VwVG). Ausserdem wäre ein gesondertes Rechtsmittelverfahren für solche Verfügungen angezeigt (siehe auch Bemerkungen zu Art. 19 Abs. 1 E-StAG).

Art. 11 E-StAG:

Art. 11 E-StAG befasst sich mit der Beschaffung von Informationen, die sich im Besitz der kantonalen Steuerverwaltungen befinden. Dabei ist vorgesehen, dass die ESTV von den zuständigen kantonalen Steuerverwaltungen die Übermittlung der Informationen verlangt, die voraussichtlich für die Beantwortung des Ersuchens erforderlich sind. Gemäss

dem deutschen Text von Art. 11 Abs. 1 Satz 2 E-StAG kann die ESTV auch «die Übermittlung des vollständigen Steuerdossiers verlangen», während dies nach französischem Text nur «soweit notwendig» («au besoin») möglich ist. Aus Kantonssicht verdient die französische Gesetzesfassung den Vorzug.

Die klare Formulierung in Abs. 2, wonach die ESTV den kantonalen Steuerverwaltungen «den vollständigen Inhalt des Ersuchens ... übermittelt», begrüessen wir dagegen ausdrücklich.

Art. 13 E-StAG:

Bei der abschliessenden Aufzählung der Zwangsmassnahmen in Art. 13 E-StAG wird unter anderem «die polizeiliche Vorführung gehörig vorgeladener Zeuginnen und Zeugen» genannt. Zu klären wäre in diesem Zusammenhang noch, welche Personen vom Zeugenbegriff erfasst werden. Es fragt sich insbesondere, ob neben der Informationsinhaberin oder dem Informationsinhaber auch die betroffene Person darunterfällt.

Art. 18 E-StAG:

Die Amtshilfeersuchen werden nach dem Grundsatz von Art. 18 Abs. 1 E-StAG ohne Kostenaufgabe ausgeführt. Der Bundesrat kann aber nach Abs. 2 bestimmen, unter welchen Voraussetzungen die Kosten ganz oder teilweise der betroffenen Person oder der Informationsinhaberin oder dem Informationsinhaber auferlegt werden können. In diesem Zusammenhang wird der Bundesrat auch die Verteilung der eingenommenen Entschädigungen regeln müssen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass Amtshilfesuchen unter Umständen auch den Kantonen erhebliche Kosten verursachen können.

Art. 19 E-StAG:

Die in Art. 19 E-StAG vorgesehenen Bestimmungen zum Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht dienen der Beschleunigung des Verfahrens. Die Beschwerdefrist ist zwar mit zehn Tagen sehr kurz bemessen, dürfte aber mit Blick auf die Mitwirkungsrechte der beschwerdeberechtigten Personen während des Amtshilfeverfahrens vertretbar sein. Im Hinblick auf eine mögliche Diskussion über eine Ausdehnung des Instanzenzugs auf zwei Instanzen sei betont, dass in jedem Fall die zügige Abwicklung des Amtshilfeverfahrens im Zentrum stehen muss, denn die Schweiz wird international daran gemessen werden.

In Bezug auf die Ordnungsbussenverfügungen (vgl. Art. 10 Abs. 4 E-StAG) erscheint die in Art. 19 Abs. 1 E-StAG vorgesehene Regelung, wonach vorangehende Verfügungen nur zusammen mit der Schlussverfügung angefochten werden können, nicht angebracht. Die Amtshilfeleistung soll nicht aufgrund der Anfechtung von Ordnungsbussen hinausgezögert werden können. Ausserdem sind die Adressaten der

Verfügungen unter Umständen nicht die gleichen. Ordnungsbussenverfügungen sind deshalb vom Grundsatz von Art. 19 Abs. 1 E-StAG auszunehmen. Wie ein solches Rechtsmittelverfahren für Ordnungsbussenverfügungen im Einzelnen auszugestalten ist, wird noch zu bestimmen sein. Infrage käme eine Anlehnung an die Regelung im DBG für die Verletzung von Verfahrenspflichten.

Art. 21 E-StAG:

Mit Bezug auf die Verwendung der ans Ausland übermittelten Informationen stellt der Bundesrat zwei Varianten zur Diskussion. Nach der Variante a dürfen Bankinformationen nur weiterverwendet werden, soweit sie nach schweizerischem Recht hätten beschafft werden können. Die Variante b verzichtet auf diese Einschränkung.

Wir ziehen die Variante b vor. Gemäss geltendem Recht dürfen die kantonalen Steuerbehörden Informationen, die von anderen (Steuer-) Behörden rechtmässig beschafft worden sind, weiterverwenden. Dies gilt auch dann, wenn es sich bei den Informationen um Bankinformationen handelt, die von den kantonalen Steuerbehörden selber nicht hätten beschafft werden können (vgl. etwa BGE 124 II 58 ff. und Praxis 2009 Nr. 33 bezüglich der von Schweizer Strafbehörden gesammelten Beweismittel). Dass nun mit der internationalen Amtshilfe eine weitere Möglichkeit dazukommt, wie Behörden zu Bankinformationen gelangen können, rechtfertigt noch nicht, das bestehende Recht der kantonalen Steuerverwaltungen zur Weiterverwendung solcher rechtmässig beschafften Informationen einzuschränken.

Im Weiteren würde die Einschränkung bezüglich Bankinformationen dazu führen, dass die inländischen Steuerbehörden im Ergebnis weniger Informationen verwerten könnten, als dies vor der Übernahme des OECD-Standards zur Amtshilfe der Fall war. Seit Übernahme des OECD-Standards muss die ausländische Behörde nämlich nicht mehr darlegen, dass nach schweizerischem Recht ein Steuerbetrug bzw. eine schwere Steuerhinterziehung vorliegt. Nur in solchen Fällen hätten aber Bankinformationen nach internem Recht bei den direkten Steuern beschafft werden können. Somit ist es in der Regel gar nicht möglich zu klären, ob die Bankinformationen nach schweizerischem Recht hätten beschafft werden können. Die Variante a käme folglich einem vollständigen Verwertungsverbot auch in Fällen von Steuerbetrug gleich. Das erscheint nicht sachgerecht.

Auch aus Überlegungen der Gleichbehandlung von im Inland und im Ausland steuerpflichtigen Personen rechtfertigt sich keine Einschränkung der geltenden Bestimmungen zur Verwertbarkeit von durch schweizerische Behörden rechtmässig beschafften Informationen. Zwar werden Personen, die nicht nur im Inland, sondern auch im Aus-

land steuerpflichtig sind, im Ergebnis anders behandelt als ausschliesslich in der Schweiz steuerpflichtige Personen, weil nur bei Ersteren im Rahmen der Amtshilfe Bankinformationen beschafft werden können, bei denen sich die Frage der Verwertbarkeit stellt. Es liegt jedoch in der Natur der Sache, dass bei jenen Personen, die sowohl im Inland als auch im Ausland steuerpflichtig sind, auch das internationale Recht Einfluss hat. Bei den Bankinformationen, die im Rahmen der Amtshilfe beschafft werden, geht es sodann lediglich um Informationen, die einen Zusammenhang mit der Steuerpflicht im Ausland aufweisen. Mit Bezug auf diese Auslandbeziehung haben die schweizerischen Steuerbehörden aber ohnehin weniger Untersuchungsmöglichkeiten, sodass die Verwertungsmöglichkeit von ans Ausland übermittelten Informationen als Ausgleich dafür angesehen werden kann.

Schliesslich ist zu bemerken, dass die Frage der Verwertbarkeit von ans Ausland übermittelten Bankinformationen die Diskussion um die Ausgestaltung des Bankgeheimnisses in der Schweiz nicht präjudiziert. Die Möglichkeit der internen Verwertbarkeit von Informationen, die vom ausländischen Staat für ein ausländisches Steuerveranlagungsverfahren verlangt werden, bedingt keine Änderung der Regelung des Zugangs zu Bankinformationen durch schweizerische Steuerbehörden. Einzuräumen ist allerdings, dass damit eine politische Diskussion angeregt wird, die in absehbarer Zeit aber ohnehin zu führen sein wird.

Art. 22 E-StAG:

Gemäss Art. 22 Abs. 6 E-StAG dürfen schweizerische Amtshilfeersuchen hinsichtlich Bankinformationen nur gestellt werden, wenn diese Informationen auch nach schweizerischem Recht beschafft werden könnten.

Im Erläuternden Bericht (S. 23) wird diese Selbstbeschränkung, die einen «Konkurrenzvorteil für ausländische Bankenplätze» bewirke, mit der Grundsatzfrage verknüpft, ob der Zugang zu Bankinformationen auch in der Schweiz erweitert werden soll. Wir sind der Auffassung, dass die hier interessierende Frage den Schutz des schweizerischen Bankgeheimnisses grundsätzlich nicht betrifft, da es nicht um den Zugang zu Bankinformationen in der Schweiz geht. Zur Diskussion steht vielmehr, ob die Schweiz den ausländischen Bankenplätzen im Verhältnis zur Schweiz ein Bankgeheimnis schweizerischer Prägung zugestehen will, womit im Ergebnis das schweizerische Bankgeheimnis auf ausländische Bankenplätze ausgedehnt würde. Wir sehen allerdings keine genügende Begründung, um hier vom Gegenseitigkeitsprinzip abzuweichen und auf die Beschaffung von Bankinformationen aus dem Ausland weitgehend zu verzichten.

Man darf sodann auch in diesem Zusammenhang die nur im Inland steuerpflichtigen Personen nicht mit den im In- und Ausland steuerpflichtigen Personen vergleichen, ohne die unterschiedliche Ausgangslage in die Betrachtung einzubeziehen (vgl. dazu auch Bemerkungen zu Art. 21 E-StAG). Zu beachten ist überdies, dass bezüglich Konten bei schweizerischen Banken auf Zinserträgen die Verrechnungssteuer erhoben wird, was bei ausländischen Banken grundsätzlich nicht der Fall ist. Mit dem Verzicht auf eine Selbstbeschränkung werden damit auch die verminderten Möglichkeiten bei der steuerlichen Kontrolle der Steuerpflichtigen mit Auslandbeziehungen teilweise aufgewogen.

Aus internationaler Sicht ist ausserdem zu beachten, dass die Schweiz nur anhand von eigenen Amtshilfeersuchen prüfen kann, ob das Ausland seinerseits der Verpflichtung zur Lieferung von Bankinformationen nachkommt und daher solche zu Recht von der Schweiz verlangt. Umgekehrt wird den Vertragsstaaten die Kritik an der Umsetzung der schweizerischen Amtshilfe erleichtert, wenn sie selber der Schweiz gegenüber nie den Tatbeweis erbringen müssen. Auch aus dieser Sicht wäre es verfehlt, wenn sich die Schweiz bei den eigenen Ersuchen eine Selbstbeschränkung auferlegen würde.

Wir lehnen daher die Einschränkung der schweizerischen Amtshilfeersuchen ab und beantragen die ersatzlose Streichung von Art. 22 Abs. 6 E-StAG.

3. Abschliessende Beurteilung

Dem vorliegenden Entwurf für ein Steueramtshilfegesetz stimmen wir überwiegend zu. Anpassungen bzw. weitere Abklärungen sind insbesondere noch in folgenden Punkten angezeigt:

- Bei den Anforderungen an das ausländische Amtshilfeersuchen ist die Einholung von Erklärungen der ersuchenden Behörde vorzusehen.
- Grundsätzliche Bedenken haben wir in Bezug auf die Teilnahme von ausländischen Behörden an Verfahrenshandlungen in der Schweiz.
- Es ist noch näher zu prüfen, wie weit das Verbot der Selbstbelastung gemäss EMRK der betroffenen Person erlaubt, die Herausgabe von Informationen in der Schweiz zu verweigern.
- Mit Bezug auf die Ordnungsbussen wegen Verweigerung der Mitwirkung bei der Informationsbeschaffung sind noch verschiedene Verfahrensfragen zu klären.

Bei der Frage der Verwertbarkeit von ins Ausland übermittelten Bankinformationen bevorzugen wir die Variante b, die auf eine Selbstbeschränkung verzichtet. Ebenso lehnen wir eine Selbstbeschränkung hinsichtlich Bankinformationen bei den schweizerischen Amtshilfeersuchen ab.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi