

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 5. Juni 2013

630. Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (Vernehmlassung)

Die Schweiz misst dem Erhalt eines gesunden Finanzplatzes grosse Bedeutung bei. Die Integrität ihres Finanzplatzes soll gewahrt und es soll verhindert werden, dass dieser für kriminelle Zwecke, namentlich für Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung missbraucht wird. Aufgrund der sich stetig wandelnden Kriminalität passt die Schweiz ihre vor mehr als 25 Jahren eingeführte Gesetzgebung regelmässig an. Die Schweiz wirkt deshalb auch aktiv seit deren Gründung 1989 in der Groupe d'action financière (GAFI) mit. Die GAFI hat Empfehlungen ausgearbeitet, die den international anerkannten Standard zur wirksamen Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung bilden. Zwischen 2009 und 2012 hat die GAFI eine gründliche Überprüfung dieser Empfehlungen vorgenommen. Die 40 revidierten GAFI-Empfehlungen wurden von der Schweiz im Februar 2012 gutgeheissen. Die schweizerische Gesetzgebung erfüllt zwar bereits heute die neuen Standards weitgehend, doch braucht es noch gezielte Anpassungen, damit die schweizerische Gesetzgebung den neuen Empfehlungen entspricht und um einige bei der Überprüfung durch die GAFI festgestellte Mängel zu beheben.

Auf Bundesebene wird davon ausgegangen, dass der Gesetzesentwurf Auswirkungen auf das Bundespersonal haben wird. Zur Bewältigung des erhöhten Meldeaufkommens und der Analysen wird sich der zusätzliche Personalbedarf der Meldestelle für Geldwäscherei (Money Laundering Reporting Office Switzerland, MROS) in der Grössenordnung von zehn Vollzeitstellen bewegen. Hinzu kommen Sachmittel für den Betrieb und die Ausbildung des neu einzustellenden Personals. Ebenso bedarf es zusätzlichen Personals bei der Bundeskriminalpolizei. Aufgrund der erhöhten Anforderungen zur Beweisführung hinsichtlich der neu geschaffenen Steuerbetrugstatbestände ist sodann mit einem Mehrbedarf an Personal bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung von rund zehn Personen zu rechnen.

Für die Steuerverwaltungen der Kantone und der Gemeinden sollte die Vorlage zumindest in Bezug auf den Personalbestand keine Auswirkungen zeigen. Für die Strafverfolgungsbehörden ist hingegen mit einer Zunahme der Arbeitslast zu rechnen, da nach neuem Recht alle schweren Fälle, die heute mit einer Busse geahndet werden, den Strafbehörden zu überweisen sind.

Volkswirtschaftlich wird die Vorlage Auswirkungen zeigen, indem ein gewisser Aufwand und Mehrkosten für Gesellschaften, Finanzintermediäre und Parteien von Kaufverträgen anfallen können, die jedoch zurzeit nicht genau abschätzbar sind.

Die wesentlichen Punkte der Vorlage sind:

1. Transparenz juristischer Personen und Regelung bei den Inhaberaktien

Die GAFI hat ihre Anforderungen an die Transparenz juristischer Personen geklärt, einschliesslich der Gesellschaften, die Inhaberaktien ausgeben. Bei den Gesellschaften mit Inhaberaktien besteht für die Schweiz auch Revisionsbedarf aufgrund der Empfehlungen des Global Forum über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke. Dies hat Anpassungen im Obligationenrecht (OR; SR 220), im Kollektiv-anlagengesetz vom 23. Juni 2006 (KAG; SR 951.31) und im Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) zur Folge. Es soll eine Meldepflicht der Aktionärin oder des Aktionärs an die Gesellschaft verankert werden, um die Transparenz nicht börsenkotierter Gesellschaften, die Inhaberaktien ausgeben, zu verbessern und zu gewährleisten, dass das Aktionärsregister nicht börsenkotierter Gesellschaften die wirtschaftlich Berechtigten ausweist. Auch für Gesellschaften mit Namenaktien sind Bestimmungen vorgesehen. Mit einer Änderung des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) wird die Eintragungspflicht von Stiftungen in das Handelsregister ausgeweitet, damit alle Stiftungen, einschliesslich der Familienstiftungen und der kirchlichen Stiftungen, erfasst werden.

2. Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person

Der GAFI-Standard zur Feststellung der wirtschaftlich Berechtigten ist im Rahmen der Sorgfaltsmassnahmen der Finanzintermediäre genauer gefasst worden. Es sind angemessene Massnahmen zur Feststellung der natürlichen Personen zu treffen, die eine juristische Person letztlich mehrheitlich kontrollieren. Das Geldwäschereigesetz (GwG; SR 955.0) wird angepasst, um auch dieses Erfordernis zu erfüllen.

3. Politisch exponierte Personen (PEP)

Die GAFI-Empfehlungen erstrecken sich neu auch auf Geschäftsbeziehungen mit inländischen PEP sowie PEP von internationalen Organisationen. Das GwG wird um eine allgemeine Identifikationspflicht der PEP ergänzt. Ausserdem werden darin neu Definitionen und besondere Sorgfaltspflichten hinsichtlich der inländischen PEP und solcher von internationalen Organisationen aufgenommen.

4. Schwere Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei

In den neuen Empfehlungen verlängert die Definition der Geldwäscherei die Liste der Vortaten zur Geldwäscherei um die Steuerdelikte. Das führt zu Anpassungen in der Gesetzgebung auf dem Gebiet der direkten Steuern und – in begrenztem Umfang, da das Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR; SR 313.0) hier bereits eine Vortat kennt – der indirekten Steuern.

5. Ausweitung des Anwendungsbereichs des GwG auf den Immobiliensektor und andere Geschäftsaktivitäten

Der Anwendungsbereich des GwG soll punktuell ausgeweitet werden auf Grundstück- und Fahrniskäufe, obwohl die revidierten GAFI-Empfehlungen dies nicht ausdrücklich vorschreiben. Das GwG wird dahingehend ergänzt, dass für die Durchführung eines Grundstück- und Fahrniskaufs ab einem bestimmten Betrag obligatorisch ein Finanzintermediär beigezogen werden muss. Eine ähnliche Lösung wird im Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) eingeführt.

6. Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei

Die GAFI hat den Meldestellen für Verdachtsmeldungen (in der Schweiz ist dies die MROS) zum einen mehr Kompetenzen eingeräumt, um bei den Finanzintermediären zusätzliche Informationen einzuholen, und zum anderen den Standard für den Austausch von Finanzinformationen unter Meldestellen geklärt. Die entsprechenden Änderungen des GwG sind bereits in den eidgenössischen Räten in Beratung (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 27. Juni 2012 zur Änderung des GwG). Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält mehrere Massnahmen, mit denen nicht nur die Wirksamkeit des Meldesystems verbessert, sondern gleichzeitig die Verfahren für die Finanzintermediäre vereinfacht werden sollen. Einerseits wird die interne Amtshilfebestimmung des GwG dahingehend ergänzt, dass die MROS in Zukunft von anderen Schweizer Behörden auf Ersuchen diejenigen Informationen erhält, die sie für die Prüfung der Verdachtsmeldungen braucht. Zudem wird die MROS dank einer zeitlich verschobenen Anwendung der automatischen Vermögenssperre nach GwG, die mit der Aufhebung des Melderechts einhergeht, für die Durchführung der Analysen von Fall zu Fall mehr Zeit zur Verfügung haben.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Finanzdepartement (Zustelladresse: Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, Abteilung Multilaterales, Sektion Finanzkriminalität, Bundesgasse 3, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 1. März 2013 haben Sie uns den Vorentwurf des Bundesgesetzes zur Umsetzung der 2012 revidierten Empfehlungen der GAFI zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Grundsätzlich begrüssen wir die vorgeschlagene Umsetzung der Empfehlungen der GAFI. Die gesetzlichen Anpassungen ermöglichen es der Schweiz, diese internationalen Standards zu erfüllen, der sich stetig wandelnden Kriminalität wirksam entgegenzutreten und den Ruf und die Attraktivität ihres Finanzplatzes zu wahren. Daran hat der Kanton Zürich als massgebender Standort für Unternehmen im Finanzleistungsbereich ein grosses Interesse.

Zu den Bestimmungen im Einzelnen

Transparenz von juristischen Personen (Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage, EB Ziff. 2.1)

Empfehlung: Wir begrüssen die neu vorgeschlagenen Meldepflichten und die Pflicht zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen durch die Finanzintermediäre. Allgemein ist aber eine griffigere Umsetzung der GAFI-Empfehlungen denkbar. Dies könnte insbesondere mit tieferen oder gar keinen Schwellenwerten erreicht werden. Weiter soll den Stiftungen die Pflicht auferlegt werden, die wirtschaftlich berechnete Person festzustellen, welche die Zahlungen zur Äufnung des Stiftungsvermögens leistete. Zudem wäre es sinnvoll, die Aufsicht über kirchliche Stiftungen und Familienstiftungen zu regeln.

Im Einzelnen haben wir dazu folgende Bemerkungen:

Die Aktiengesellschaft, Art. 697 i-1 VE OR (EB, Ziff. 2.1.1)

Der Vorentwurf schlägt im Wesentlichen vor, dass sich alle Eigentümerinnen und Eigentümer von nicht börsenkotierten Inhaberaktien in einem Register eintragen lassen müssen. Bei der Überschreitung des Schwellenwerts von 25% des Aktienkapitals ist überdies die wirtschaftlich berechnete Person zu nennen, Letzteres bei Inhaber- und bei Namenaktien.

Diese Lösung erfüllt gemäss EB die Vorgabe der GAFI und des Global Forums über Transparenz und Informationsaustausch für Steuerzwecke. Die Schwelle von 25% leitet sich aus der 3. EU-Geldwäschereirichtlinie ab und garantiert, dass das Regime in der Schweiz nicht strenger ist als jenes der umliegenden Wettbewerber.

Teilt man allerdings mit den GAFI-Empfehlungen (vgl. z. B. GAFI-Empfehlung 10, EB Ziff. 1.2.2.1) die Meinung, die Kenntnis der wirtschaftlich berechtigten Person sei für die Geldwäschereibekämpfung bedeutsam, so ist der Schwellenwert von 25% fraglich. Denn einerseits wird ein für Inhaberaktien systemwidriges, ausserordentlich aufwendiges Meldesystem eingerichtet, das jede einzelne Aktie sowie jede Aktieneigentümerin und jeden Aktieneigentümer erfasst. Und andererseits wird dann die wesentlichste Information zur Geldwäschereibekämpfung erst ab dem Schwellenwert von 25% erhoben. Will man Sinn und Zweck der GAFI-Empfehlungen ernst nehmen, müsste die wirtschaftlich berechnete Person stets erhoben werden. Dies gilt auch unter dem Gesichtspunkt, dass der EB die Schwelle von 25% unter Hinweis auf GAFI-Empfehlung 24 und Auslegungsbestimmung 14 Bst. d für zulässig erachtet.

Im Übrigen geben wir zu bedenken, dass das Führen eines Verzeichnisses mit den entsprechenden Dokumenten für die Gesellschaften einen sehr grossen Aufwand zur Folge hat, dass der Wert eines solchen Verzeichnisses jedoch fraglich ist. Aus den Erfahrungen des Handelsregisterbereichs lässt sich sagen, dass Adressänderungen der Gesellschaft nicht immer bekannt gegeben werden. Daran ändert auch das Ruhen der mit der Inhaberaktie verbundenen Rechte nichts, denn die Gesellschaft wird regelmässig von der Richtigkeit der Angaben ausgehen und die Vermögensrechte gewähren. Da die vorgesehene Bestrafung mit Busse bei einer Verletzung der Meldepflicht ein vorsätzliches Unterlassen voraussetzt, wird diese Strafandrohung sodann kaum Wirkung zeigen.

Die GmbH, Art. 790a VE OR (EB Ziff. 2.1.2)

Auch im Fall der GmbH schlägt der Vorentwurf vor, dass die Gesellschafterinnen und Gesellschafter mit einer Beteiligung von mindestens 25% der GmbH die wirtschaftlich berechnete Person bekannt zu geben haben. Will man Sinn und Zweck der GAFI-Empfehlungen ernst nehmen, so müsste die wirtschaftlich berechnete Person stets erhoben werden.

Die Genossenschaft, Art. 837 VE OR (EB Ziff. 2.1.3)

Wenn der EB hierzu festhält, das Problem der Offenlegung der wirtschaftlich berechtigten Personen bestehe bei der Genossenschaftsform nicht, so kann dem nicht voll zugestimmt werden. Es ist zu bedenken, dass damit eine ganze Gesellschaftsform unüberwacht bleiben würde,

bei der mit zwei Stroh Männern sehr wohl eine 25%-Beteiligung erworben werden kann und bei der dann die wirtschaftliche Berechtigung nicht offenzulegen ist. Mit sieben Stroh Männern kann auch die grösste Gesellschaft zu 100% in einer Hand liegen, ohne dass die wirtschaftliche Berechtigung bekannt wäre.

Die Stiftungen, Art. 52 Abs. 2 VE ZGB (EB Ziff. 2.1.4.1)

Neu wird für kirchliche Stiftungen und Familienstiftungen eine Eintragungspflicht im Handelsregister vorgesehen, jedoch nicht die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Person. Auch wenn die wirtschaftlich Berechtigten an einer Stiftung im Grunde die Stiftung selber oder die Destinatäre sind, so wäre es im Sinne der Geldwäschereibekämpfung interessant zu wissen, wer das Stiftungsvermögen einbrachte.

Zudem stellt sich die Frage, wie vorzugehen ist, wenn ein Handelsregisteramt einen Organisationsmangel feststellt (Stiftungsrat, Domizilverlust). Bei den gewöhnlichen Stiftungen erfolgt gemäss Art. 83d ZGB eine Überweisung an die Aufsichtsbehörde. Eine solche gibt es bei den kirchlichen und den Familienstiftungen aber eben gerade nicht.

Qualifizierung der schweren Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei (EB Ziff. 2.4)

Der geltende schweizerische Geldwäschereitbestand (Art. 305^{bis} StGB) grenzt die Geldwäschereivortaten auf Verbrechen, d. h. auf Straftaten ein, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind. Das heutige Recht der direkten Steuern enthält keinen Verbrechenstatbestand und damit keine Vortat zur Geldwäscherei. Es unterscheidet zwischen der als Übertretung ausgestalteten Steuerhinterziehung und dem Vergehen des Steuerbetruges bzw. der Veruntreuung von Quellensteuern (Art. 175, 186 und 187 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, DBG, SR 642.11, und Art. 56 Abs. 1, 59 Abs. 1 lit. 1 und 2 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, StHG, SR 642.14). In verfahrensrechtlicher Hinsicht sieht das geltende Recht eine Zweiteilung vor. Die Steuerhinterziehung wird durch die kantonalen Steuerbehörden (bei schweren Steuerhinterziehungen teilweise unterstützt durch die Eidgenössische Steuerverwaltung, EStV) untersucht und beurteilt. Demgegenüber wird der Steuerbetrug durch die Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaften) untersucht und allenfalls durch die Strafgerichte beurteilt. Das Bankgeheimnis ist in den Steuerbetrugsverfahren aufgehoben, da hier die schweizerische Strafprozessordnung anwendbar ist.

Empfehlung: Die vorgeschlagene Lösung zur Schaffung eines Verbrechenstatbestands im Steuerrecht aufgrund der GAFI-Empfehlungen ist grundsätzlich zu begrüessen und erscheint als unumgänglich. Jedoch sollen die vorgeschlagenen Änderungen des DBG und des StHG aus der vorlie-

genden Vorlage herausgenommen und gemeinsam mit den ebenfalls bald vorliegenden Vorschlägen zur allgemeinen Revision des Steuerstrafrechts behandelt werden. Im Rahmen jener Vorlage sind dann auch die Empfehlungen der GAFI betreffend Vortat zur Geldwäscherei umzusetzen.

Im Einzelnen haben wir dazu folgende Bemerkungen:

«Einfacher» Steuerbetrug als Steuervergehen, Art. 186 Abs. 1 VE DBG und Art. 59 Abs. 1 VE StHG

Abweichend vom bisherigen Recht, wird der Steuerbetrug neu als qualifizierte Steuerhinterziehung konzipiert, d. h., zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug liegt nicht mehr echte, sondern unechte Konkurrenz vor.

Es ist zwar durchaus zu begrüßen, dass die im geltenden Recht vorgesehene echte Konkurrenz zwischen Steuerbetrug und Hinterziehung beseitigt wird, fraglich ist jedoch, ob die GAFI-Vorlage oder ob nicht vielmehr die angekündigte Revision des Steuerstrafrechts dafür der richtige Ort ist. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass damit eine grundlegende Änderung vollzogen wird, die weit über die Definition eines Steuerdelikts als Geldwäschereivortat hinausgeht. Die Abschaffung der echten bzw. Einführung der unechten Konkurrenz hat weitreichende verfahrensrechtliche Konsequenzen. Die bisherige konsequente Zweiteilung des Verfahrens (Verwaltungsverfahren für die Steuerhinterziehung auch bei Vorliegen eines Steuerbetrugs, Strafverfahren für die Steuervergehen) wird damit aufgegeben. Die zahlreichen Ungereimtheiten der Vorlage in Bezug auf das Verfahren (vgl. dazu nachfolgend) haben in dieser Neubeurteilung der Konkurrenzfrage ihren Ursprung.

Qualifizierter Steuerbetrug als Steuerverbrechen, Art. 186 Abs. 1^{bis} VE DBG und Art. 59 Abs. 1^{bis} VE StHG (EB Ziff. 2.4.2.2)

Im Gegensatz zum «einfachen» Steuerbetrug nach Art. 186 Abs. 1 VE DBG ist der Tatbestand des qualifizierten Steuerbetrugs erfüllt, wenn der Steuerhinterziehung nicht deklarierte Steuerfaktoren von mindestens Fr. 600 000 zugrunde liegen. Gemäss den Erläuterungen des Bundesrates ist die vorgeschlagene Anknüpfung an Steuerfaktoren vom Bestreben geleitet, den Finanzintermediären ein quantitatives Kriterium für Verdachtsmeldungen in die Hand zu geben. Zur Bestimmung des Ausmasses einer Steuerhinterziehung stellt der Steuerfaktor unseres Erachtens jedoch ein untaugliches Merkmal dar. Wenn eine Geldsumme von Fr. 600 000 verdachtsweise nicht als Einkommen (oder allenfalls nicht als Vermögen) versteuert ist, sagt dies über die Höhe der tatsächlich hin-

terzogenen Steuer noch nichts aus. Im Extremfall ist nicht einmal eine Steuerhinterziehung gegeben, weil die nicht deklarierten Steuerfaktoren kleiner sind als das negative Einkommen gemäss Steuererklärung. Der Steuerfaktor stellt somit höchstens ein erstes Indiz für eine schwere Steuerstraftat (als Vortat zur Geldwäscherei) dar.

Die vorgeschlagene Anknüpfung an Steuerfaktoren widerspricht im Übrigen den Erläuterungen des Bundesrates (EB Ziff. 1.2.4.4), wonach nur die durch die verbrecherische Vortat dem Fiskus entzogenen Steuern, nicht dagegen das unbesteuerte Einkommen oder Vermögen als solches, Objekt einer späteren Geldwäscherei bilden können. Der vorgeschlagene Verbrechenstatbestand kann somit auch aus dieser Sicht die ihm zugedachte Rolle als Vortat für die Geldwäscherei nicht erfüllen.

Soll der Verbrechenstatbestand (als Vortat zur Geldwäscherei) vom Vergehenstatbestand auf der Erfolgsseite abgegrenzt werden, führt kein Weg daran vorbei, am tatbestandsmässig definierten Erfolg anzuknüpfen. Dieser besteht letztlich in der hinterzogenen Steuer, die auch den Massstab für die Berechnung der Hinterziehungsbusse bildet. Das Dilemma, dass dieses Kriterium für die Finanzintermediäre wenig praktikabel ist, wird sich nicht auflösen lassen.

Im Übrigen sei noch darauf hingewiesen, dass unklar bleibt, was mit «nicht deklarierten Steuerfaktoren» gemeint ist. Infrage kommen vom Wortlaut her einerseits sowohl Einkünfte wie auch Vermögenswerte und andererseits sowohl steuerbare wie auch lediglich satzbestimmende Faktoren. Die Anwendung des Schwellenwerts von Fr. 600'000 auf Vermögen hätte zudem zur Folge, dass bereits die Hinterziehung eines Steuerbetrages von wenigen hundert Franken ein Verbrechen wäre.

*Verfahrensrecht, Art. 188 Abs. 1, 2 und 2^{bis} VE DBG
und Art. 61 Abs. 1, 2 und 3 VE StHG*

Die Vernehmlassungsvorlage sieht im Grundsatz nach wie vor eine Zweiteilung des Verfahrensrechts vor. Bleiben vorhandene Verdachtsgründe auf den Tatbestand der Steuerhinterziehung begrenzt, wird diese gemäss Vernehmlassungsvorlage nach wie vor durch die kantonalen Steuerbehörden (mit allfälliger Unterstützung durch die EStV bei schweren Steuerhinterziehungen) untersucht und beurteilt. Den kantonalen Steuerbehörden stehen weiterhin nur die Untersuchungsmittel des Steuerveranlagungsverfahrens zur Verfügung. Gegen eine Verurteilung wegen Steuerhinterziehung ist der verwaltungsrechtliche Rechtsmittelweg zu beschreiten. Ergibt sich dagegen ein Tatverdacht auf Steuerbetrug, so überweist die Steuerbehörde die Verfahrensakten der Strafverfolgungsbehörde. Ab diesem Zeitpunkt richtet sich das Verfahren (einschliesslich Rechtsmittelweg) nach den Vorschriften der

Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0). Die Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden bzw. der Strafgerichte bleibt auch dann bestehen, wenn sich der Verdacht auf Steuerbetrug nicht erhärtet und nur wegen Steuerhinterziehung zu bestrafen ist.

Es gehört zum Wesen eines Tatverdachts, dass im Voraus nicht erkennbar ist, wie das Beweisergebnis nach durchgeführter Untersuchung aussehen wird. Möglich ist, dass erste Verdachtsmomente auf ein qualifiziertes Delikt (Steuerbetrug) hinweisen, im Laufe der Ermittlungen aber nur noch Verdachtsgründe für den Grundtatbestand (Steuerhinterziehung) vorliegen. Umgekehrt kann sich der anfängliche Verdacht auf Verwirklichung des Grundtatbestandes im Laufe der Ermittlungen zum Verdacht auf Erfüllung des Qualifikationstatbestandes verdichten. Es erscheint deshalb als zwingend, dass die Ermittlungen in allen Fällen nach demselben Verfahrensrecht und mit denselben Untersuchungsmitteln erfolgen. Kommen dagegen unterschiedliche Verfahrensrechte zur Anwendung, hängt das Beweisergebnis von blossen Zufällen ab.

Genau dies wäre nach der vorgeschlagenen Lösung der Fall. Im Grundsatz ist vorgesehen, dass die Steuerhinterziehung von den Strafbehörden mit strafprozessualen Zwangsmitteln untersucht wird, wenn ein Verdacht auf Steuerbetrug vorliegt. Bei anfänglichem Verdacht auf Steuerhinterziehung soll dagegen von den Steuerbehörden mit den Mitteln des Veranlagungsverfahrens ermittelt werden. Dies kann zu sehr unterschiedlichen Beweisergebnissen führen. Im Strafverfahren kann eine einfache Bankanfrage der Staatsanwaltschaft zum Beweis der Steuerhinterziehung führen, während die Steuerbehörde, der diese Möglichkeit nicht offensteht, den Tatvorwurf fallen lassen muss.

In der Vernehmlassungsvorlage wird zwar versucht, diesem Systemfehler durch Korrekturen bei der Zuständigkeitsregelung ein Stück weit zu begegnen. Zum einen soll eine Überweisung der Akten bzw. eine Strafanzeige an die Strafverfolgungsbehörden (erst) «im Verfahren nach Artikel 183» (DBG) erfolgen. Dies impliziert, dass von den Steuerbehörden zunächst ein Strafverfahren wegen Steuerhinterziehung einzuleiten ist. Die Einleitung hat schriftlich zu erfolgen (Art. 183 Abs. 1 DBG).

Diese Regelung ist indessen ihrerseits fragwürdig. Liegt bereits vor Einleitung des Hinterziehungsverfahrens ein Verdacht auf Steuervergehen oder sogar Steuerverbrechen (als Vortat zur Geldwäscherei) vor, so ist die förmliche Einleitung eines Hinterziehungsverfahrens nicht nur ein Verfahrensleerlauf. Die Orientierung über den Tatverdacht könnte der betroffenen Person die Möglichkeit geben, Beweise beiseitezuschaffen. Damit würde die spätere Untersuchung der Strafverfolgungsbehörde unnötig erschwert. An der Formulierung des geltenden Art. 188 Abs. 1 DBG

(«vermutet die kantonale Verwaltung für die direkte Bundessteuer, es sei ein Vergehen ... begangen worden, so erstattet sie ... Anzeige») wäre somit insoweit festzuhalten.

Zum andern ist vorgesehen, nach erfolgter Überweisung der Verfahrensakten an die Strafbehörden von einer Rücküberweisung an die Steuerbehörden auch dann abzusehen, wenn sich – nach Anwendung prozessualer Zwangsmittel – der Verdacht auf Steuerbetrug zwar nicht erhärtet, aber immerhin der Beweis der Steuerhinterziehung erbracht ist. Damit wird zwar vermieden, dass die Steuerbehörde eine Steuerhinterziehung bestraft, die sie mit ihren Verfahrensmitteln gar nicht hätte beweisen können. Andererseits wird der Steuerbehörde die Möglichkeit eröffnet, durch Überweisung der Verfahrensakten an die Strafverfolgungsbehörde endgültig über deren Zuständigkeit zu entscheiden. Eine Rücküberweisung an die Steuerbehörde ist selbst dann nicht vorgesehen, wenn die Strafverfolgungsbehörde von Anfang an der Ansicht sein sollte, dass der fragliche Sachverhalt nur den Verdacht auf Steuerhinterziehung, nicht jedoch auf Steuerbetrug zu begründen vermag.

Konsequenz der dargestellten Ordnung ist weiter, dass sich unterschiedliche Rechtsmittelwege für die Steuerhinterziehungen ergeben. Beschränkt sich der Anfangsverdacht auf eine Steuerhinterziehung, ist Verwaltungsgerichtsbarkeit vorgesehen. Richtet sich der Anfangsverdacht hingegen auf einen Steuerbetrug, untersteht die Fallbeurteilung selbst dann der Strafgerichtsbarkeit, wenn aufgrund des Beweisergebnisses nur noch eine Verurteilung wegen Steuerhinterziehung infrage kommt.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass es nicht zuletzt auch dem Gebot der Rechtsgleichheit widerspricht, für die Beurteilung der Steuerhinterziehung unterschiedliche Verfahrensrechte mit unterschiedlichen Untersuchungsmitteln und Rechtsmittelwegen vorzusehen. Wenn das Verhältnis zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug neu als unechte und nicht mehr als echte Konkurrenz konzipiert wird, so ist das Verfahrensrecht grundlegend neu zu gestalten und sind die sich daraus ergebenden Detailfragen zu regeln. Zu klären ist etwa die Frage, was zu geschehen hat, wenn bezüglich derselben Steuerperiode sowohl ein Verdacht auf Steuerbetrug wie auf Steuerhinterziehung vorliegt. Eine kohärente Neuregelung des Verfahrensrechts gehört jedoch nicht in die GAFI-Vorlage, sondern ist im Rahmen der anstehenden Steuerstrafrechtsrevision zu suchen.

Angefügt sei, dass die vorgeschlagene Ordnung den vom Bundesrat vorgegebenen Eckwerten für die vorgesehene Revision des Steuerstrafrechts widerspricht. Danach sollen die bisherigen Zuständigkeiten von der Revision unberührt bleiben. Diese Vorgabe erfolgte auch im Hin-

blick auf eine effiziente Verfolgung von Steuerhinterziehungen durch die Steuerbehörden und nimmt Rücksicht darauf, dass die Untersuchungen bei Steuerdelikten unter Umständen Einfluss auf die Veranlagung der Folgeperioden haben können und diese nicht über Jahre blockieren sollen.

Zusammenfassende Würdigung

Der vorliegende Entwurf geht über den Auftrag zur Definition der Geldwäschereivortat hinaus. Sie greift der Revision des Steuerstrafrechts gemäss Auftrag vom 21. September 2012 vor und nimmt einen Grossteil der Revision bereits vorweg. Da an der Ausarbeitung dieser Vorlage keine Vertretung der Kantone beteiligt war, wurde auch die Vorgabe des Bundesrates unterlaufen, dass die Revision des Steuerstrafrechts unter Einbezug der Kantone zu erfolgen hat.

Die Vorschläge stehen sodann teilweise klar im Widerspruch zu den Vorgaben des Bundesrates für die Steuerstrafrechtsreform, insbesondere was die Zuständigkeit und auch die Untersuchungsmittel betrifft. Gemäss den Vorgaben des Bundesrates sollten weiterhin die Steuerbehörden für die Steuerhinterziehungen zuständig sein, weil sie über die entsprechende Fachkompetenz verfügen und Verfahren effizient durchführen können. Zu diskutieren ist aber eine Ausweitung der Untersuchungsmittel. Die Vorlage führt dagegen zu einer neuen Zuständigkeit für die Ahndung der Steuerhinterziehung bei Arglist. Die Festsetzung einer solchen völlig neuen und nicht durchdachten Zwischenlösung ist nicht sinnvoll.

Der steuerstrafrechtliche Teil genügt somit den Anforderungen an eine zusammenhängende und umsetzbare Regelung nicht. Dies gilt auch für die weiteren Folgen der an sich richtigen Neuregelung der Gesetzeskonkurrenz zwischen Steuerhinterziehung (Grundtatbestand) und Steuerbetrug (qualifizierter Tatbestand).

Der vorliegende Entwurf und die vom Bundesrat an seiner Sitzung vom 21. September 2012 beschlossene Revision des gesamten Steuerstrafrechts sind somit zwingend aufeinander abzustimmen.

Kompetenzen der MROS und Wirksamkeit des Meldesystems bei Verdacht (EB Ziff. 2.7)

*Verbesserung der verwaltungsinternen Amtshilfe,
Art. 29 Abs. 2 VE GwG (EB Ziff. 2.7.1)*

Empfehlung: Das Verhältnis zwischen Art. 29 Abs. 2 VE GwG und Art. 101 Abs. 2 StPO soll ausdrücklich geklärt werden.

Die MROS wird künftig ermächtigt, Informationen aus hängigen Strafverfahren beizuziehen. Diese allgemeine und neue Norm steht in einem offensichtlichen Spannungsverhältnis zur älteren und speziellen-

ren Bestimmung von Art. 101 Abs. 2 StPO, die bei dieser behördlichen Akteneinsicht oder Auskunftserteilung eine Interessenabwägung zulässt. Es stellt sich die Frage, welche Bestimmung vorgeht.

Wollte man dem MROS einen schnellen und wirksamen Zugang zu den Informationen aus hängigen Strafverfahren gewähren, müsste Art. 29 Abs. 2 GwG dem Art. 101 Abs. 2 StPO ausdrücklich vorgehen. Bei Unklarheit wird eine sorgfältige Staatsanwältin oder ein sorgfältiger Staatsanwalt nämlich, wie immer bei der heiklen Frage der Offenlegungen von Informationen, geneigt sein, ihre bzw. seine Pflicht zur Interessenabwägung wahrzunehmen, und Art. 101 Abs. 2 StPO regelmässig den Vorrang einräumen. Trotz dieser absehbaren Schwierigkeiten beim Zugriff auf Informationen aus hängigen Strafverfahren wird Art. 101 Abs. 2 StPO sachgerechtere Lösungen hervorbringen als ein ungefiltertes Einsichtsrecht, das unseres Erachtens kaum vertretbar erscheint. Hängige Verfahren könnten nämlich durch ein ungefiltertes Einsichtsrecht gefährdet werden und auch der indirekte Zugang der MROS zum ganzen Katalog strafrechtlicher Zwangsmassnahmen ist nicht wünschbar. An der vorgeschlagenen Lösung, die unseres Erachtens über Art. 101 Abs. 2 StPO führt, ist daher festzuhalten.

Änderung des Meldesystems, Art. 9a und 10 Abs. 1 und 305^{ter} Abs. 2 VE GwG (EB Ziff. 2.7.2)

Empfehlung: Die Dauer der längstens möglichen Vermögenssperre nach Art. 10 VE Abs. 2 GwG ist zu verlängern.

Neu vorgesehen ist eine fünftägige Verfügungssperre, die durch den Finanzintermediär im Bedarfsfall ausgelöst werden kann oder bei Überweisung des Falles von der MROS an die Strafverfolgungsbehörde zu laufen beginnt. Diese Änderungen werden gegenüber der geltenden automatischen Verfügungssperre von fünf Tagen ab der Verdachtsmeldung des Finanzintermediärs begrüsst, denn die automatische Vermögenssperre erweist sich oft als sehr kurz und legt das Verfahren nicht selten zu früh offen.

Die Verlängerung der Wirksamkeit der Verfügungssperre wird von den Strafverfolgungsbehörden dennoch als nicht genügend angesehen. Es ist den Strafverfolgungsbehörden in der Praxis häufig nicht möglich, in den fünf Tagen die nötigen Abklärungen für die Verhängung strafprozessualer Sicherungsmassnahmen zu treffen. Weil die Vortaten nicht selten im Ausland erfolgen, bereitet es Schwierigkeiten, innert kürzester Frist die rechtlichen Voraussetzungen für die Sicherungsmassnahmen hinreichend zu erstellen.

Ausdrücklich befürwortet wird die Aufhebung des Melderechts nach Art. 305^{ter} GwG, da das heutige Nebeneinander von Melderecht und Meldepflicht (nach Art. 9 GwG) Verwirrung stiften kann und das Melderecht die Verantwortung der Finanzintermediäre schmälert.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi