

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Internationale Rechtshilfe
Bundesrain 20
3003 Bern

Basel, 5. Oktober 2012
J.002/RSC/CWI

Vernehmlassung zur Ausdehnung der Rechtshilfe bei Fiskaldelikten: Teilrevision des IRSG vom 20. März 1981 und Übernahme der Zusatzprotokolle des Europarats vom 17. März 1978 zum Europäischen Auslieferungsübereinkommen und zum Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (SEV Nr. 098 und Nr. 099) ohne Fiskalvorbehalt

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga,
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Juni 2012 haben Sie uns eingeladen, zur Vorlage über die Ausdehnung der Rechtshilfe bei Fiskaldelikten gemäss obgenannter Revision des IRSG und Übernahme von Zusatzprotokollen Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns sehr für die Gelegenheit, unsere Überlegungen und Kritiken zu diesem Vorhaben vorzubringen und nehmen wie folgt Stellung:

Dem Anliegen des Bundesrates, mit einer Angleichung der Rechts- und Amtshilfe in Fiskalsachen eine kohärente internationale Zusammenarbeit zu gewährleisten, bringen wir volles Verständnis entgegen. Dennoch sollte man die Augen nicht davor verschliessen, dass Amts- und Rechtshilfe unterschiedliche Zielsetzungen haben, die auch unterschiedliche Regelungen nicht zuletzt zum Schutze betroffener Personen erfordern. Deshalb scheint uns die Befolgung des Spezialitätsprinzips in der Rechtshilfe in diesem Bereich unabdingbar. Weiters erscheint es uns durchaus als konsequent, den Vorbehalt der Rechtshilfe bei Fiskaldelikten bei jenen Ländern zu streichen, mit denen wir uns auf Doppelbesteuerungsabkommen nach dem Standard von OECD 26 geeinigt haben. Eine Ausdehnung der Rechtshilfe in Fiskalsachen auf Staaten, mit welchen keine DBA nach dem Standard von OECD 26 abgeschlossen wurde, lehnen wir ab. Dies gilt auch für Mitgliedstaaten des Europarates oder der EU, mit welchen die Schweiz entweder keine oder keine dem Standard von OECD 26 entsprechenden Abkommen abgeschlossen hat. Eine bevorzugte Behandlung dieser Länder scheint uns nicht gerechtfertigt. In diesem Zusammenhang erscheint das Erfordernis einer Zustimmung zur Weiterverwendung von rechtshilfeweise erhaltenen Informationen im Falle von Mitgliedstaaten des Europarates, welche mit der Schweiz kein DBA nach dem Standard von OECD 26 abgeschlossen haben, durchaus sinnvoll und konsequent.

Diesen Ländern kann und soll die Schweiz die Zustimmung zu einer Verwendung der rechtshilfeweise erlangten Informationen für Steuerveranlagungs- bzw. Nachsteuerverfahren verweigern. Dem entsprechend lehnen wir auch eine vorbehaltlose Übernahme der beiden Zusatzprotokolle des Europarates ab. Wir sind im Übrigen der Ansicht, dass die Angleichung von Amts- und Rechtshilfeverfahren im Bereich der Fiskalstraftaten kein Präjudiz für die innenpolitische Diskussion bilden darf, bei Steuerhinterziehung Zugang zu Bankkundendaten zu gewähren.

1. Allgemeines

Wie im Bericht ausgeführt wird, bestand zuerst die Absicht, die Rechtshilfe in Angleichung an die Amtshilfe in Doppelbesteuerungssachen mittels Staatsverträgen weiterzuentwickeln und erst in einem späteren Zeitpunkt eine Revision des IRSG anzugehen. Es zeigte sich dann, dass die Strategie des bilateralen Weges nicht in nützlicher Frist zum Ziel führt, weil offenbar das Interesse der Gegenparteien der Schweiz an der Aufnahme von Vertragsverhandlungen im Bereich der Rechtshilfe gering war. Nun gilt das IRSG gemäss Art. 1 dann, wenn andere Gesetze oder internationale Vereinbarungen nichts anderes bestimmen. Länder, mit denen Rechtshilfeabkommen abgeschlossen wurden, aber keine DBA nach dem Standard von OECD 26, würden also von der Revision des IRSG nicht profitieren, ein de facto eigenartiges Ergebnis, das politisch schwierig zu rechtfertigen sein dürfte. Andere Standards sollen für Länder gelten, die dem europäischen Auslieferungsübereinkommen und dem Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen angeschlossen sind. Bei ihnen soll es keine Rolle spielen, ob DBA nach dem Standard von OECD 26 abgeschlossen worden sind oder nicht. Das ist abzulehnen, und zwar auch für Mitgliedstaaten des Europarates oder der EU, mit welchen die Schweiz entweder gar keine oder keine nach dem Standard von OECD 26 revidierte DBA abgeschlossen hat. In diesem Sinne lehnen wir auch die Übernahme der Zusatzprotokolle des Europarates ab (vgl. unten Zif. 3).

Im Inland wird gegenwärtig darüber diskutiert, ob inländische Steuerbehörden so gestellt werden sollen wie ihre ausländischen Pendanten in Ländern, mit denen DBA nach dem Standard von OECD 26 abgeschlossen wurden. Aufgrund der vorliegenden Revision würden nun Rechtshilfe- und Strafverfolgungsbehörden in Rechtshilfesachen auch bei Steuerhinterziehung Zugang zu Bankkundendaten erlangen. Dieses Revisionsvorhaben darf aber die Diskussion über die Position schweizerischer Steuerbehörden nicht beeinflussen, weder in prozeduraler Hinsicht noch in Bezug auf die Neufassung von Steuerstraftatbeständen. Sie muss unabhängig von Fragen der Rechtshilfe in Fiskalstrafsachen geführt werden.

2. Teilrevision des IRSG

Im Bericht auf S. 15 (deutsche Fassung) wird ausgeführt, dass im Rahmen der vom Bundesrat beschlossenen erweiterten Amtshilfe der ersuchende Staat die auf dem Weg der Amtshilfe erhaltenen Informationen nicht nur für ein Steuerstrafverfahren, sondern auch für ein Verfahren betreffend Steuernachforderungen verwenden kann. Im Bereich der Rechtshilfe in Strafsachen soll nun nach Meinung des Bundesrates Gleiches gelten. Dem können wir nicht zustimmen. Die Rechtshilfe in Strafsachen dient anderen Zwecken als die Amtshilfe in Doppelbesteuerungssachen. Hier steht eine Bestrafung des Schuldigen im Vordergrund, dort eine korrekte Besteuerung. Hier sind die

Rechtshilfe- bzw. Strafverfolgungsbehörden am Verfahren beteiligt, dort die Steuerbehörden mit ihren umfassenden Kompetenzen im Steuerbereich. Um den Datenfluss kontrollierbar zu halten, sieht selbst die OECD in ihrer Musterkonvention eine vorgängige Zustimmung der ersuchten Behörde zu einer allfälligen Weiterleitung von Daten vor (Art. 26 Abs. 2 der Musterkonvention). Wie sollte da in der Rechtshilfe in Fiskalstrafsachen etwas anderes gelten? Insbesondere bei Ländern, mit denen die Schweiz kein DBA nach OECD 26 abgeschlossen hat bzw. ein bestehendes DBA entsprechend revidiert hat, soll die Schweiz die Zustimmung zu einer Verwendung der rechtshilfeweise erlangten Informationen für Steuerveranlagungs- bzw. Nachsterverfahren verweigern.

Der Bericht verweist ferner im Zusammenhang mit dem Risiko für Schweizer Finanzintermediäre, vermehrt im Ausland strafrechtlich ins Recht gefasst zu werden, dass weiterhin ein Auslieferungsverbot für verfolgte Personen mit Schweizer Nationalität gelte. Nun sind gewisse ausländische Staaten längst dazu übergegangen, internationale Haftbefehle gegen Schweizer Bankangestellte auszustellen. Das Auslieferungsverbot von Art. 7 IRSG bietet da geringen Trost. Man muss sich hier die Frage stellen, ob in einem Fall, in welchem ein Schweizer Bankangestellter aufgrund eines solchen Haftbefehls im Ausland verhaftet wurde, die Rechtshilfe verweigert werden sollte.

Gar nicht fragen muss man sich hingegen, wenn es um einen Grundsatz geht, wonach keine Rechtshilfe geleistet wird, wenn ein Ersuchen auf Informationen basiert, die mit Methoden erworben wurden, die in der Schweiz strafbar wären. Wir beantragen, diesen Grundsatz unmissverständlich und unzweideutig im IRSG zu verankern. In einem solchen Fall ist auf ein ausländisches Ersuchen nicht einzutreten.

3. Übernahme der Zusatzprotokolle des Europarates

Zwar haben wir ein gewisses Verständnis für das Bestreben des Bundesrates, in diesem Bereich den europäischen Standard erreichen zu wollen und auf das Erfordernis eines DBA nach dem Standard von OECD 26 zu verzichten, wenn es um die Rechtshilfe an Staaten unter dem europäischen Auslieferungsübereinkommen und dem Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen geht. Hier jedoch generell, ohne Vorleistung und ohne Wenn und Aber auf den Vorbehalt in Fiskalstrafsachen zu verzichten, scheint uns indessen nicht richtig. Wir sind der Meinung, dass das Bestehen von DBA nach dem Standard von OECD 26 auch bei diesen Staaten Voraussetzung dafür bilden sollte, dass Rechtshilfe bei Fiskalstraftaten gewährt wird, geht es doch beim Tenor der Vorlage um einen Ausgleich zwischen Amtshilfe in Steuersachen und Rechtshilfe bei Fiskaldelikten. Das sollte auch innerhalb von Europa gelten. Dies umso mehr, als, wie auf S. 20 im Bericht erwähnt wird, die Schweiz allein schon mit der Revision des IRSG bei der Fiskalität insofern über die geltende Regelung mit den EU-Mitgliedstaaten hinausgeht, als Artikel 50 des Schengener Durchführungsübereinkommens und Art. 2 des Betrugsbekämpfungsabkommens die Verpflichtung zur Leistung von Rechtshilfe auf die indirekten Steuern beschränken. Zwar wird im Bericht darauf hingewiesen, dass die gemeinsamen Werte und die langjährige enge Zusammenarbeit mit der Staatengruppe des Europarates eine gute Basis für die Übernahme des Europarats-Standards bilden würden, doch hat sich andererseits immer wieder gezeigt, dass die Schweiz für Wohlverhalten nicht belohnt wurde. Deshalb sind wir der Meinung, dass die Grenze für die Rechtshilfe in Fiskalsachen beim Standard von OECD 26 gezogen werden muss, und nicht geographisch oder institutionell.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, dass Sie uns Gelegenheit geboten haben, Ihnen unsere Haltung darzulegen, und bedanken uns im Voraus für die wohlwollende Prüfung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse
Schweizerische Bankiervereinigung



Renate Schwob

Christoph Winzeler