

Per E-Mail:

[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Eidgenössische Steuerverwaltung  
Hauptabteilung DVS  
Abteilung Strafsachen und Untersuchungen  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

Basel, 30. September 2013  
DBA / ST.1

## **Stellungnahme zur Vernehmlassung „Revision des Steuerstrafrechts“**

Sehr geehrter Herr Lauber

Wir beziehen uns auf die Einladung zur Stellungnahme zur Vernehmlassung „Revision des Steuerstrafrechts“ vom 29. Mai 2013 der Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements, für welche wir uns bestens bedanken möchten. Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr und unterbreiten Ihnen nachfolgend unsere Anliegen.

### **1. Executive Summary**

**Die Schweizerische Bankiervereinigung lehnt die Vernehmlassungsvorlage in dieser Form ab. Das heutige System hat sich in der Praxis bewährt und funktioniert gut. Es bedarf keiner solch umfassenden Revision.**

**Die Vorlage erreicht das Ziel der dieser Revision zu Grunde liegenden Motion Schweiger (10.3493; „Umfassende Revision des Steuerstrafrechts“) nicht. Anstatt der geforderten Harmonisierung zwischen den Verfahren für direkte und indirekte Steuern findet vor allem eine substanzielle und unverhältnismässige Verschärfung des Steuerstrafrechts unter Aufhebung des traditionellen Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger und Staat statt. Gleichzeitig bleiben bei der vorgeschlagenen Lösung – der Anwendung des Verwaltungsstrafrechts des Bundes für die Kantone – zu viele Rechtsfragen offen.**

**Die Vorlage ist allenfalls, mit rein formellen Änderungen am Steuerstrafrecht, ohne Verschärfungen und ohne Änderungen am Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Staat nochmals vorzulegen. Die Revision des Schweizer Steuerstrafrechts im formellen Sinn soll nicht zu einer materiellen Verschärfung führen.**

**Die Revision des Steuerstrafrechts stellt unserer Ansicht nach auch keine gesetzgeberische Priorität dar: Es sind derzeit genügend andere Rechtssetzungsprojekte hängig und Probleme vor allem im grenzüberschreitenden Bereich zu lösen, bevor ohne Not zeitgleich ein zusätzliches Betätigungsfeld für die Rechtsumbildung im Inland eröffnet werden muss. Ein allfälliger Zugang zu Bankdaten in Steuerhinterziehungsverfahren ist als politische Frage separat zu behandeln.**

## 2. Stellungnahme zur Vernehmlassung

### a. Umsetzung des Auftrages

Ständerat Schwegler verlangte mit einer Motion<sup>1</sup> die Harmonisierung des gesamten Steuerstrafrechts. Die Vernehmlassungsvorlage kommt diesem Auftrag nicht richtig nach. Anstatt der geforderten Harmonisierung zwischen den Verfahren für direkte und indirekte Steuern (Zuständigkeit, Einheitlichkeit) legt die Vernehmlassungsvorlage das Schwergewicht auf die Verschärfung des Steuerstrafrechts. Das Schweizer Steuerstrafrecht ist heute geprägt vom Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Staat. Mit der vorgeschlagenen Verschärfung wird dieses traditionsreiche Verhältnis aufgelöst und basiert neu auf Kontrolle und Zwang. Diese fundamentale Änderung an einem bewährten System lehnen wir entschieden ab. Die substanzielle und unverhältnismässige Verschärfung des Steuerstrafrechts ist unnötig.

### b. Themenpriorität

Die Revision des Steuerstrafrechts stellt unserer Ansicht nach auch keine gesetzgeberische Priorität dar: Es sind derzeit genügend andere Rechtssetzungsprojekte hängig und Probleme vor allem im grenzüberschreitenden Bereich zu lösen, bevor ohne Not zeitgleich ein zusätzliches Arbeitsfeld für die Rechtsumbildung im Inland eröffnet werden muss. Gleichzeitig wurden in der Vergangenheit immer wieder gleichzeitig viele Gesetzgebungsprojekte eröffnet, welche nicht oder nur schlecht aufeinander abgestimmt waren<sup>2</sup>. Die geplanten Reformen müssen unbedingt in eine Prioritätenordnung gebracht werden. Durch den ausländischen Druck und die Chronologie der Vorlagen ist eine Prioritätenordnung bereits im Wesentlichen vorgegeben, eine darauf abgestimmte inländische Agenda fehlt aber. Erst wenn in den vorgenannten Bereichen Klarheit besteht, kann die vorliegende Steuerstrafrechtsvorlage vorangetrieben werden. Dies trifft insbesondere für die Neudefinition der Steuerstraftatbestände im Rahmen der GAFI-Vorlage zu, welche erhebliche Änderungen des materiellen Steuerstrafrechts mit sich bringen wird (vgl. hiernach, e.).

Für die Zukunft gilt es insbesondere auch den Zusammenhang zwischen dem Verrechnungssteuerrecht und dem Steuerstrafrecht zu beachten. Die Verrechnungssteuer bezweckt heute für Inländer, das Nicht-Deklarieren von Einkommens- und Vermögenswerten zu verhindern (Sicherungsfunktion) und die damit verbundene Steuerhinterziehung unattraktiv zu gestalten. Eine zusätzliche Sicherungsfunktion wie z.B. mittels Zugang zu Bankdaten für Steuerbehörden ist deshalb abzulehnen.

---

<sup>1</sup> Motion 10.3493 „Umfassende Revision des Steuerstrafrechtes“: „Der Bundesrat wird beauftragt, eine umfassende Revision des eidgenössischen Steuerstrafrechtes vorzuschlagen. Die Leitlinie bleibt das bestehende traditionelle, spezifisch schweizerische Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Staat. Weiterhin soll grundsätzlich zwischen den Kategorien Steuerbetrug und Steuerhinterziehung unterschieden werden, ihre Abgrenzung aber namentlich auch nach der materiellen Schwere des Steuerdeliktes erfolgen. Zentrale Elemente der Revision sollen zudem die Vereinheitlichung und Vereinfachung von Verfahren und Strafsanktionen über alle Steuer- und Abgabenerlasse hinweg sowie explizite Verfahrensgarantien sein.“ Begründung der Motion: „Das uneinheitliche, historisch gewachsene und strikte nach den einzelnen Steuer- und Abgabenerlassen gegliederte schweizerische Steuerstraf- und Steuerverwaltungsstrafrecht ist einschliesslich der damit zusammenhängenden Verfahrensregelungen zu einem kaum mehr durchschaubaren Wirrwarr geworden und deshalb vollständig zu revidieren. Dabei sind die bisher in verschiedenen Steuer- und Abgabenerlassen unterschiedlich geregelten Verfahren und Strafmasse so zu koordinieren, dass für gleichartige Delikte gleichartige Verfahren und Strafmasse zur Anwendung kommen. An der heute bestehenden Unterscheidung zwischen den beiden Kategorien Steuerbetrug und Steuerhinterziehung soll dabei grundsätzlich festgehalten werden. Der Schutz der Privatsphäre muss gewährleistet bleiben, und der schweizerische Staat soll auch künftig seinen Bürgerinnen und Bürgern auf einer Vertrauensbasis begegnen.“

<sup>2</sup> Gegenüber dem Ausland wurde beispielsweise zuerst die grosse Amtshilfeklausel im Sinne von Art. 26 OECD-MA zugestanden, wobei die Umsetzung noch andauert, anschliessend mit der Zustimmung auch Gruppenanfragen zuzulassen, kombiniert und gesetzestechnisch im Steueramtshilfegesetz nicht optimal geregelt. Eine ein Jahr nach Inkrafttreten des Steueramtshilfegesetzes bereits eingeleitete Vernehmlassung zur Revision dieses Gesetzes ist vor kurzem zu Ende gegangen. In diesem Zusammenhang weiter zu erwähnen sind die Gesetzesvorlagen zur Umsetzung der FATF-Empfehlungen, welche nebenbei qualifizierte Steuerdelikte einführen, das FATCA-Abkommen mit den USA und Diskussionen über den Grundsatz sowie den möglichen Inhalt des automatischen Informationsaustausches. Nicht zu vergessen sind die internationalen Quellenbesteuerungsabkommen mit dem Vereinigten Königreich und Österreich. Im Inland steht seit langem die Unternehmenssteuerreform III an, deren Inhalt zu einem erheblichen Teil auf den Anpassungsdruck der EU und der OECD zurückgeht, wie z.B. die Kritik an den Privilegien der Holding-, Domicil- und gemischten Gesellschaften. Änderungen an der Unternehmensbesteuerung führen auch zu Anpassungen beim interkantonalen Finanzausgleich. Im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III steht auch eine Revision bzw. ein Ersatz der Verrechnungssteuer im Raum.

## c. Eignung des Verwaltungsstrafrechtes

Die Vorlage möchte das Verwaltungsstrafrecht des Bundes (VStR) neu auch für die Kantone anwenden. Dieser Vorschlag ist nicht zu Ende gedacht. Das Verwaltungsstrafrecht des Bundes ist dafür nicht geeignet, da es älter als die EMRK ist und deshalb diverse von der EMRK vorgegebene Grundprinzipien nicht berücksichtigt<sup>3</sup>. Es sind deshalb vorab EMRK-spezifische Rechtsfragen zu klären und zu berücksichtigen. Es kann nicht sein, dass wie in der Vergangenheit aufgrund von EGMR-Entscheidungen regelmässig die Steuergesetze des Bundes angepasst werden müssen<sup>4</sup>. Aufgrund von EMRK-Vorgaben bestünde ganz grundsätzlich zusätzlicher Anpassungs- und Renovationsbedarf, nicht nur im Steuerrecht. Auch die Neuerungen am inländischen Strafrecht und seinen Grundsätzen (z.B. neues Sanktionensystem, Opportunitätsprinzip) wurden bisher im Gesetz nie angepasst.

## d. Trennung der politischen Fragen von formellen Änderungen

Ein allfälliger Zugang zu Bankdaten in Steuerhinterziehungsverfahren ist als politische Frage separat zu behandeln und nicht im Zuge einer Revision der Steuerstrafrechtsgesetzgebung.

Unsere Vereinigung ist der Meinung, dass die Frage des Privatsphärenschutzes in finanziellen Angelegenheiten ausschliesslich dem Entscheid des Schweizer Stimmbürgers vorzubehalten ist. Dazu gehört auch die Frage, ob die Steuerverwaltungen Zugang zu Bankdaten haben sollen.

## e. Keine Anpassung der Straftatbestände

Wir lehnen eine Anpassung der Straftatbestände ab. Insbesondere weisen wir noch einmal darauf hin, dass wir, wie wir in unserer Stellungnahme vom 28. Juni 2013 zur Umsetzung der revidierten Empfehlung der Financial Action Task Force (GAFI-Stellungnahme) ausgeführt haben, die Einführung des Arglistmodells ablehnen.

Das Arglistmodell ist nicht für Delikte im Verhältnis zwischen Bürger und Staat, wie z.B. beim Steuerstrafrecht geeignet. Der Arglistbegriff und die Kriterien, welche Arglist bejahen oder nicht, sind auf Verhältnisse und Delikte zwischen Privaten ausgerichtet<sup>5</sup>. Die Kriterien der Arglist wären im Steuerstrafrecht immer, nie oder besonders einfach erfüllt. Dies führt zu einer unerwünschten Verwischung der Grenze zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung. Unsere Vereinigung ist gegen eine Kriminalisierung von Bagatelldelikten. Schliesslich ist nochmals darauf aufmerksam zu machen, dass auch die bereits in der GAFI-Stellungnahme beanstandete Regelung der Beihilfe zu streichen ist.

## f. Zwangsmassnahmen

Die Schweizerische Bankiervereinigung lehnt die in der Vorlage erwähnten neuen Zwangsmassnahmen ab. Insbesondere wird der Usus nicht berücksichtigt, dass Zwangsmassnahmen durch einen Richter anzuordnen sind. Üblicherweise prüft eine richterliche Behörde die Zulässigkeit einer solchen schwerwiegenden Massnahme und beurteilt den Tatverdacht und in der Folge auch die allenfalls nötigen erheblichen Eingriffe in die Privatsphäre. Das ergibt sich auch aus der Analogie zur Hausdurchsuchung im Strafprozessrecht, welche auch nur durch den Richter angeordnet werden kann. Die beiden Massnahmen sind wertungsmässig gleich zu behandeln. Alle über die heutigen Möglichkeiten der Steuerbehörden hinaus gehenden Massnahmen wären zumindest durch

<sup>3</sup> Bspw. Grundsatz der doppelten Bestrafung („ne bis in idem“) und sich daraus ergebende Probleme (z.B. Strafhäufung aufgrund von mehreren Urteilen zum gleichen Sachverhalt).

<sup>4</sup> Vgl. Urteile bezüglich der Erbenhaftung, dem Recht, sich selbst nicht beschuldigen zu müssen sowie das Aktenverwertungsverbot.

<sup>5</sup> Die von der Lehre entwickelten 5 Kriterien für die Arglist sind: 1. Die Errichtung von Lügengebäuden; 2. Die Angaben können nicht oder nur mit besonderer Mühe überprüft werden; 3. Der Täter hält Getäuschten absichtlich vom Überprüfen der Angaben ab; 4. Die Prüfung der Angaben ist für den Getäuschten nicht zumutbar; 5. Der Täter bedient sich besonderer oder täuschender Machenschaften.

eine richterliche Behörde anzuordnen.

Dieses Vorgehen ist z.B. in Art. 19 des Zinsbesteuerungsabkommens (ZBstA) vorgesehen. Es ist nicht einzusehen, weshalb inländischen Steuerpflichtigen ein geringerer Rechtsschutz zugestanden werden soll als einem ausländischen Verdächtigen. Die Erfahrung zeigt zusätzlich, dass der vorgeschlagene nachträgliche Rechtsschutz untauglich ist.

Es kann nicht sein, dass die in der Vorlage erwähnten Massnahmen (Haft, Hausdurchsuchung, Einvernahme von Zeugen, Zugang zu Bankdaten) uneingeschränkt und voraussetzungslos durch einen Verwaltungsangestellten bei blossem Verdacht beantragt, angeordnet oder sogar bewilligt werden können. Bei einer derartigen Gestaltung des Rechts wäre kein Schutzmechanismus vorgesehen, welcher Willkür (bei der Anwendung dieser Massnahmen) und Unverhältnismässigkeit der Massnahme verhindern würde. Die Unterscheidung zwischen Strafrecht und Verwaltungsstrafrecht würde verwischt, die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug weiter aufgeweicht. Dies sieht sogar die FDK als Sprecherin der kantonalen Finanzdirektoren in ihrer Stellungnahme vom 20. September 2013 grundsätzlich ein, in der sie darum die Übertragung solcher Kompetenzen vom Steuerbeamten an eine Verwaltungsgerichtsbehörde fordert.

Mit der Schaffung solcher Zwangsmassnahmen für die Steuerverwaltungen würde eine Steuerpolizei nach ausländischem Vorbild ermöglicht. Die Schaffung einer Solchen erachten wir für die Schweizer Verhältnisse als unnötig. Bei der Beurteilung der Massnahmen ist zu beachten, dass die Steuerhinterziehung in der Schweiz heute schon konsequent und hart verfolgt wird und die Schweizer Steuerstrafgesetze sehr hohe Bussen für Steuerhinterziehungsdelikte vorsehen.

Die heute im Geschäftsvermögensbereich unter Anwendung des VStR bereits vorgesehenen Zwangsmassnahmen im Steuerrecht unterscheiden sich insbesondere dadurch, dass ein Geschäft im Vergleich zu einer Privatperson nicht über eine derart stark schützenswerte Privatsphäre verfügt. Das Machtinstrument der Zwangsmassnahmen – ohne richterliche Kontrolle – wurde dem Bund in der Vergangenheit bewusst und ausschliesslich für den Bereich der Geschäftsvermögen in die Hand gegeben.

#### g. Formelle Harmonisierung

Die Bankiervereinigung anerkennt grundsätzlich den Anpassungsbedarf im formellen Steuerstrafrecht. Die Vorlage könnte allenfalls, mit rein formellen Änderungen am Steuerstrafrecht, ohne Verschärfungen und ohne Änderungen am Grundsatz, das Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Staat hochzuhalten, nochmals vorgelegt werden. Die Revision des Schweizer Steuerstrafrechts im formellen Sinn soll nicht zu einer materiellen Verschärfung führen.

#### h. Verjährungsfristen

Die Verjährungsfristen der Vorlage sind im Geschäfts- und Privatvermögensbereich nicht aufeinander abgestimmt und unterscheiden sich grundlos für das gleiche Delikt (vgl. MWStG, DBG, StHG, VStG, etc.). Die Wertung, welches Delikt wann verjährt, sollte vereinheitlicht werden. Insbesondere ist auch die zehnjährige Aufbewahrungspflicht für Bereiche, welche sich auf Geschäftsdokumente stützt, richtig zu berücksichtigen.

Bevor eine neue Vorlage mit einer formellen Harmonisierung ausgearbeitet wird, sollte die sich derzeit in den eidgenössischen Räten befindliche Revision „DBG und StHG. Anpassung an die Allgemeinen Bestimmungen des StGB“ (12.036) abgewartet werden. Nur so können auch für das Steuerstrafrecht einheitliche Verjährungsfristen mit gleichen Wertungen für gleich gelagerte Delikte sichergestellt werden.

i. Inhalt der Vorlage / Streichungen

- Art. 31 f. StG und Art. 5 f. VstG sind zu streichen mangels Konnex mit dem Auftrag (Motion Schweiger) und ganz grundsätzlich mit der Revision des Steuerstrafrechts.
- Neue Melde- und Informationspflichten zwischen den einzelnen Behörden sind nicht nötig und führen nur zu einem unerwünschten administrativen Mehraufwand und zu einem Personalzuwachs bei den Steuerbehörden von Bund und Kanton. Mit dem Verzicht auf solche Informations- und Meldepflichten wird auch sichergestellt, dass dies nicht als Puzzleteilchen zur Ermöglichung des Automatischen Informationsaustausches im Inland (AIA) verwendet werden wird.
- Die Strafbarkeit von juristischen Personen sollte in einer separaten Vorlage nur zu dieser Thematik abgehandelt werden. Eine isolierte Betrachtung und daraus folgende Anpassung nur für das Steuerrecht ist nicht opportun.

\* \* \* \* \*

Wir bedanken uns bereits im Vorfeld für die wohlwollende Prüfung unserer Stellungnahme.

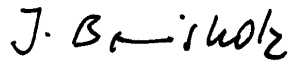
Sollten Sie Fragen in diesem Zusammenhang haben, steht Ihnen Dominik Banny (Tel. 061 295 92 60 oder [dominik.banny@sba.ch](mailto:dominik.banny@sba.ch)) gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Bankiervereinigung



Urs Kapalle



Jean Brunisholz