

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen  
Abteilung Recht  
Bernerhof  
3003 Bern

Basel, 13. April 2011  
St.001/CVO

**Vernehmlassungsantwort zum Steueramtshilfegesetz (StAG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf die Einladung von Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf zur Vernehmlassung zum Steueramtshilfegesetz (StAG) mit Datum vom 13. Januar 2011. Wir möchten uns bestens für die Einladung und Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken.

**Die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) begrüsst den schnellen Erlass eines Steueramtshilfegesetzes sehr.**

**Der in die Vernehmlassung gegebene Gesetzesentwurf enthält bereits eine Reihe von Regelungen, welche aus Sicht des Bankenplatzes Schweiz sehr zu befürworten sind. Darunter zählt die Anweisung, dass die Amtshilfeverfahren gegenüber dem Ausland zügig durchgeführt werden müssen. Wir begrüssen auch das Verbot in Fällen von Datendiebstahl Amtshilfe zu leisten, sowie das Verbot der Übermittlung von Informationen über Personen, die nicht vom Amtshilfeersuchen betroffen sind. Darüber hinaus sprechen wir uns sehr für die Klarstellung im Gesetz, dass die Amtshilfe ausschliesslich auf Ersuchen und im Einzelfall gewährt wird, aus. Dadurch werden unrechtmässige Beweisausforschungen (Fishing Expeditions) verhindert.**

**Die SBVg spricht sich klar für eine Nicht-Verwendung von amtshilfeweise beschafften Informationen für Schweizerische Steuerzwecke aus, wenn diese Informationen sonst unter schweizerischem Recht nicht hätten beschafft werden dürfen. Wir unterstützen die Variante a) zu Art. 21 StAG und lehnen Variante b) ab.**

## 1. Allgemeines

Die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) begrüsst den schnellen Erlass eines Steueramtshilfegesetzes sehr. Dieses muss die nötige Rechtssicherheit in der praktischen Anwendung von ausländischen Amtshilfeersuchen schaffen und den verfahrensrechtlichen Vollzug regeln.

Der in die Vernehmlassung gegebene Gesetzesentwurf enthält bereits eine Reihe von Regelungen, welche aus Sicht des Bankenplatzes Schweiz sehr zu befürworten sind. Darunter zählt u.a. die Anweisung, dass die Amtshilfeverfahren gegenüber dem Ausland zügig durchgeführt werden müssen. Wir begrüssen auch das Verbot in Fällen von Datendiebstahl Amtshilfe zu leisten, sowie das Verbot der Übermittlung von Informationen über Personen, die nicht vom Amtshilfeersuchen betroffen sind. Darüber hinaus sprechen wir uns sehr für die Klarstellung im Gesetz, dass die Amtshilfe ausschliesslich auf Ersuchen und im Einzelfall gewährt wird, aus. Dadurch werden unrechtmässige Beweisausforschungen (Fishing Expeditions) verhindert. Dies trägt unserer Ansicht nach massgeblich zur Rechtssicherheit bei.

## 2. Inhaltliches

Die nachfolgenden Punkte möchte die SBVg gerne hervorheben:

### 2.1. Nicht betroffene Person

Das StAG hält in Art. 4 Abs. 3 fest, dass Informationen über Personen, welche offensichtlich nicht von der zu untersuchenden Angelegenheit betroffen sind, nicht übermittelt werden dürfen. Wir möchten gerne anregen, das Wort „offensichtlich“ zu streichen. Ein Amtshilfegesuch muss naturgemäss die betroffene Person eindeutig nennen bzw. identifizieren können. Eine Überprüfung, ob eine Person „offensichtlich“ nicht die betroffene Person ist, ist unserer Ansicht nach überflüssig. Sämtliche Informationen, welche nicht auf den Namen der betroffenen Person lauten, sind vor der Übermittlung an den ersuchenden Staat stets weg zu lassen oder wo nicht möglich, durch die ESTV zu schwärzen. Wir denken diesbezüglich insbesondere an die Namen von Konto-Mithaber, Bevollmächtigte oder unter Umständen auch von Bankmitarbeitern.

<sup>3</sup> *Die Übermittlung von Informationen über Personen, die offensichtlich nicht von der zu untersuchenden Angelegenheit betroffen sind, ist unzulässig.*

### 2.2. Anwendbares Verfahrensrecht

Art. 5 StAG verweist für verfahrensrechtliche Aspekte auf das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG). Wir sind der Ansicht, dass das VwVG in jedem Fall subsidiär zur Anwendung kommt. Aus diesem Grund ist ein Verweis nicht nötig. Sollte das VwVG Bestimmungen enthalten, welche bereits im StAG enthalten sind bzw. diesem widersprechen, so können diese auch nicht zur Anwendung gelangen.

~~<sup>1</sup> Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, ist das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 19683 (VwVG) anwendbar.~~

~~<sup>2</sup> Die Bestimmungen des VwVG über den Stillstand der Fristen sind nicht anwendbar.~~

### **2.3. Gesuchsvoraussetzungen**

Wir gehen davon aus, dass der erläuternde Bericht bzw. die darin aufgeführten Gesuchsanforderungen neu gemäss den letzten Entwicklungen in Bezug auf den Global Forum Peer-Review und die Haltung des Parlamentes und des Bundesrates, wie sie in der Medienmitteilung der WAK-N am 22. März 2011 publiziert wurde, verstanden werden müssen.

Im Gegensatz zum Text der jetzt gültigen Verordnung über die Amtshilfe nach Doppelbesteuerungsabkommen (ADV), sind im Entwurf zum Steueramtshilfegesetz die Gesuchserfordernisse nicht enthalten. Der Gesetzesentwurf verweist diesbezüglich auf das jeweils anwendbare Doppelbesteuerungsabkommen. Die acht Gesuchsvoraussetzungen werden hingegen im Bericht zu den Vernehmlassungsunterlagen auf Seite 8 erläutert. Problematisch bei diesem Verweis ist unserer Ansicht nach, dass künftige Doppelbesteuerungsabkommen unterschiedliche oder sogar überhaupt keine Gesuchsvoraussetzungen mehr enthalten könnten. Im Sinne einer konsistenten Amtshilfepolitik der Schweiz sind wir daher der Auffassung, dass die Gesuchsvoraussetzungen explizit im Gesetz verankert sein sollten. Der Wortlaut der Gesuchsvoraussetzungen müsste im Sinne der von der WAK-N am 22. März 2011 getroffenen Beschlüsse angepasst werden. Auch möchten wir anregen, eine Ergänzung dahingehend im Gesetz aufzunehmen, dass die Gesuchserfordernisse, welche neu im StAG zu verankern sind, zur Anwendung kommen, sollte das entsprechende DBA keine Gesuchserfordernisse enthalten. Dies gewährleistet unserer Ansicht nach einen Minimalstandard bei den Eintretensvoraussetzungen. Wir gehen davon aus, dass sowohl der Grundsatz der Verhältnismässigkeit als auch der Identifizierbarkeit stets gegeben sein muss und nur auf ein Gesuch eingetreten wird, wenn dieses effektiv unter den Geltungsbereich der Amtshilfe fällt. Wir möchten gerne anregen in der zugehörigen Botschaft festzuhalten, dass auf ein Gesuch dem eine bereits verjährte Steuerperiode zugrunde liegt, nicht eingetreten werden darf.

### **2.4. Informationsbeschaffung**

Art. 8 Abs. 4 StAG besagt, dass die ersuchende Behörde keinen Anspruch auf Teilnahme an Verfahrenshandlungen in der Schweiz hat, wobei die ESTV Ausnahmen machen kann, sofern die betroffene Person dem zustimmt. Wir würden gerne anregen, den Passus mit der Ausnahme zu löschen. Konkret geht es dabei um Art. 8 Abs. 4 StAG zweiter Satz. Unserer Ansicht nach besteht das Risiko, dass die betroffene Person vom ersuchenden Staat unter Druck gesetzt werden kann, wodurch sie schliesslich

die Zustimmung erteilt. Es kann nicht zweifelsfrei festgestellt werden, dass die betroffene Person ihre Zustimmung aus freien Stücken erteilt. Aus diesem Grund möchten wir beliebt machen, den zweiten Satz ersatzlos zu streichen.

*<sup>4</sup> Die ersuchende Behörde hat keinen Anspruch auf Akteneinsicht oder Anwesenheit bei den Verfahrenshandlungen in der Schweiz. ~~Die ESTV kann Ausnahmen gestatten, wenn dies die Beantwortung des Ersuchens erleichtern kann und die betroffene Person zustimmt.~~*

## **2.5. Beschaffung von Informationen bei der Informationsinhaberin oder dem Informationsinhaber**

Wir würden gerne zwei Ergänzungen in Art. 10 StAG anregen. Zum einen soll im letzten Satz von Art. 10 Abs. 1 StAG ergänzt werden, dass die ESTV nicht nur eine Frist zur Informationsübermittlung ansetzt, sondern diese Übermittlung verfügt. Wir gehen im Übrigen davon aus, dass dieser Grundsatz immer Geltung hat. Zum anderen möchten wir beliebt machen, dass bereits der Informationsinhaber die Möglichkeit haben muss, Angaben abzudecken, die sich nicht auf die betroffene Person, sondern auf Dritte beziehen. Entsprechend würden wir eine Ergänzung von Art. 10 Abs. 3 StAG mit folgendem Wortlaut am Ende des bestehenden Textes anregen: „Sie kann Informationen, welche Dritte betreffen abdecken. Erachtet die ESTV abgedeckte Informationen als massgebend, kann sie nach Rücksprache mit dem Informationsinhaber die Herausgabe verlangen. Sie verfügt die Herausgabe und setzt hierfür eine Frist“.

*<sup>1</sup> Die ESTV verlangt von der Informationsinhaberin oder dem Informationsinhaber die Herausgabe der Informationen, die voraussichtlich für die Beantwortung des Ersuchens erforderlich sind, soweit sie diese Informationen nach schweizerischem Steuerrecht oder dem anwendbaren Abkommen von einer Drittperson verlangen kann. Sie verfügt die Herausgabe und setzt hierfür eine Frist.*

*<sup>3</sup> Die Informationsinhaberin oder der Informationsinhaber ist verpflichtet, alle relevanten Informationen herauszugeben, die sich in ihrem Besitz befinden. Sie kann Informationen, welche Dritte betreffen abdecken. Erachtet die ESTV abgedeckte Informationen als massgebend, kann sie nach Rücksprache mit dem Informationsinhaber die Herausgabe verlangen. Sie verfügt die Herausgabe und setzt hierfür eine Frist*

## **2.6. Keine polizeiliche Vorführung**

Der Gesetzesentwurf sieht in Art. 13 Abs. 2 lit. c StAG die polizeiliche Vorführung von gehörig vorgeladenen Zeugen als Zwangsmassnahme vor. Dies entspricht nicht dem Wortlaut der ADV, welche auf diese Zwangsmassnahme verzichtet hat.

Die Amtshilfe ist nicht mit der Rechtshilfe zu vergleichen. Amtshilfe in Steuersachen kann künftig auch bloss für die Zwecke der reinen Steuerveranlagung eines Steuerpflichtigen gewährt werden. Wir erachten solche Massnahmen daher als unverhältnis-

mässig und empfehlen auf die polizeiliche Vorführung von Zeugen im Bereich der steuerlichen Amtshilfe zu verzichten. Auch möchten wir erneut auf die konsistente Amtshilfepolitik der Schweiz hinweisen. Wir sind daher der Auffassung, dass gegenüber der ADV keine solchen Verschärfungen eingeführt werden dürfen.

<sup>2</sup> Die ESTV kann zur Beschaffung von Informationen ausschliesslich folgende Zwangsmassnahmen anwenden:

a. die Durchsuchung von Räumen oder von Gegenständen, Dokumenten und Unterlagen in Schriftform oder auf Bild- oder Datenträgern;

b. die Beschlagnahme von Gegenständen, Dokumenten und Unterlagen in Schriftform oder auf Bild- oder Datenträgern;

~~c. die polizeiliche Vorführung gehörig vorgeladener Zeuginnen und Zeugen.~~

## 2.7. Information der betroffenen Person

Die betroffene Person wird von der ESTV informiert, sollte ein Amtshilfegesuch gegen sie eingegangen sein. Wir möchten gerne anregen, Art. 14 Abs. 1 StAG dahingehend zu ergänzen, dass die ESTV die betroffene Person nicht nur informiert, sondern ihr gleichzeitig auch alle relevanten Dokumente, insbesondere eine Kopie des Ersuchens, übermittelt. Diese Vorgehensweise findet sich in diversen Verordnungen zu den Doppelbesteuerungsabkommen - beispielsweise in derjenigen zum Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und England - wieder (RS 672.936.71). Diese Ergänzung würde eine konsistente Anwendung bei der in Kenntnissetzung der betroffenen Person gewährleisten und somit zur Rechtssicherheit beitragen. Zudem möchten wir anfügen, dass der betroffenen Person nur eine sehr kurze Rechtsmittelfrist gewährt wird. Aus diesem Grund erscheint es uns sehr wichtig, dass keine unnötige Zeit durch das Einfordern der Akten verstreicht.

<sup>1</sup> Die ESTV informiert die betroffene Person über das Ersuchen und übermittelt ihr alle wichtigen Dokumente, mindestens aber eine Kopie des Ersuchens.

## 2.8. Vereinfachtes Verfahren

Wie bereits unter Punkt 2.4. Informationsbeschaffung dargelegt, sind wir der Ansicht, dass die betroffene Person vom ersuchenden Staat dermassen unter Druck gesetzt werden könnte, dass sie ihre Zustimmung nicht aus freien Stücken erteilt. Ebenso gestaltet es sich beim vereinfachten Verfahren und dem Erfordernis der schriftlichen Zustimmung. Die betroffene Person könnte unter Umständen derart unter Druck gesetzt werden, dass sie nur deshalb der Übermittlung der Informationen zustimmt. Wir möchten daher anregen, generell auf das vereinfachte Verfahren zu verzichten und den Art. 16 StAG ersatzlos zu streichen.

~~<sup>1</sup> Stimmen die beschwerdeberechtigten Personen der Übermittlung der Informationen an die ersuchende Behörde zu, so teilen sie dies der ESTV schriftlich mit. Diese Zustimmung ist unwiderruflich.~~

~~<sup>2</sup> Die ESTV schliesst das Verfahren ab, indem sie die Informationen unter Hinweis auf die Zustimmung der beschwerdeberechtigten Personen an die ersuchende Behörde übermittelt.~~

~~<sup>3</sup> Betrifft die Zustimmung nur einen Teil der Informationen, so wird für die übrigen Informationen das ordentliche Verfahren durchgeführt.~~

## **2.9. Nicht-Verwendung von Informationen für Schweizerische Steuerzwecke**

Der Gesetzesentwurf enthält zu Art. 21 eine Variante a) welche besagt, dass Schweizer Steuerbehörden die im Zuge eines Amtshilfeersuchens beschafften Bankinformationen nur verwenden dürfen, wenn sie diese Informationen auch unter schweizerischem Recht hätten beschaffen dürfen. Diese Bestimmung entspricht dem Art. 15 Absatz 3 ADV.

Wir unterstützen diese Variante a) und sprechen uns entschieden gegen die Variante b) aus. Gemäss dieser abgelehnten Variante b) dürften Schweizer Steuerbehörden fortan alle Informationen, welche der ausländischen Behörde übermittelt werden, ebenfalls zur Durchsetzung des inländischen Rechts verwenden – auch wenn sie diese Informationen nach Schweizer Recht nicht hätten beschaffen dürfen. Das Beschaffen von Bankinformationen ist in der Schweiz aber nur in Fällen von Betrugsdelikten und schwerer Steuerhinterziehung gestattet. Eine andere Regelung widerspricht inländischem Recht.

Der Bundesrat hat sich bereits im März 2009 für ein Vorgehen analog der Variante a) ausgesprochen und seine Haltung bisher nicht geändert. Unsere Vereinigung schliesst sich vollumfänglich der bundesrätlichen Sichtweise an. Abermals sei hier auf die konsistente Amtshilfepolitik der Schweiz hingewiesen. Es ist kein Grund ersichtlich, wieso die Schweizer Steuerbehörden plötzlich entgegen Schweizer Recht Informationen verwenden dürfen, nur weil diese im Rahmen eines Amtshilfegesuches beschafft wurden. Immerhin wären sie selbst nicht zur Beschaffung dieser Informationen berechtigt.

*1 Zur Durchsetzung des schweizerischen Steuerrechts dürfen nur die der ersuchenden Behörde übermittelten Informationen verwendet werden.*

*Variante a:*

*<sup>2</sup> Bankinformationen dürfen nur weiterverwendet werden, soweit sie nach schweizerischem Recht hätten beschafft werden können.*

~~Variante b: Verzicht auf Absatz 2 von Artikel 21.~~

Wir möchten uns bereits im Voraus für eine wohlwollende Prüfung unserer Vernehmlassungsantwort bedanken. Sollten Sie Fragen in diesem Zusammenhang haben, stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
Schweizerische Bankiervereinigung



Claude-Alain Margelisch



Urs Kapalle