

04.3012 *Interpellation David vom 03.03.2004*

Rechts- und Amtshilfe im Verhältnis zur EU. Vereinbarung von 06.03.03

Begründung der Interpellation

Am 6. März 2003 haben sich Bundesrat Kaspar Villiger und EU-Kommissar Frits Bolkestein über die beabsichtigten Vereinbarungen betreffend die gegenseitige Rechts- und Amtshilfe zwischen der Schweiz und den EU-Staaten in Fiskalsachen geeinigt.

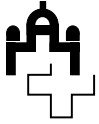
Die Vereinbarungen wurden von der EU publiziert, von der Schweiz noch nicht. Laut den publizierten Texten verpflichten sich die Vertragsstaaten gegenseitig, bei "reasonable suspicion that the conduct would constitute tax fraud or the like" Informationen zu übermitteln.

Der begründete Verdacht kann sich auf "testimonial information from the taxpayer", "bank account information" oder "information obtained from an informant or a third person" stützen. Weiter verpflichten sich die Vertragsparteien zur Aufnahme von Bestimmungen in ihre gegenseitigen Doppelbesteuerungsabkommen "on administrative assistance in the form of exchange of information on request for all criminal or civil cases of tax fraud under the laws of the requested State, or the like with respect to items of income not subject to the Agreement but covered by their respective conventions".

Ich ersuche den Bundesrat die Bedeutung dieser Vereinbarungen zu erläutern, insbesondere:

1. im Verhältnis zu den Auskunftspflichten der schweizerischen Justiz- und Verwaltungsbehörden sowie Privater in Administrativ- und Strafverfahren nach geltendem Landes- und Staatsvertragsrecht;
2. im Verhältnis zur Rechtshilfe nach Artikel 51 des Übereinkommens vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985, dem der Bundesrat parallel zum Zinsbesteuerungsabkommen beizutreten gedenkt;
3. im Verhältnis zum geltenden Artikel 6 Absatz 1 EMRK und den dort festgelegten Verfahrensgarantien (nach EMGR-Urteil vom 3. Mai 2001 i.S. J.B. v. S., Nr. 31827/96).

Weiter ersuche ich den Bundesrat anhand eines konkreten Beispiels zu erläutern, welche Änderungen in der Rechts- und Amtshilfe sich ergeben, einerseits im Fall eines vorsätzlich falsch deklarierenden buchführungspflichtigen Steuerpflichtigen (Steuerbetrüger nach vorherrschender schweizerischer Interpretation des Betrugsdeliktes) und andererseits im Fall eines vorsätzlich falsch deklarierenden nicht buchführungspflichtigen Steuerpflichtigen (Steuerhinterzieher nach vorherrschender schweizerischer Interpretation des Betrugsdeliktes).



Antwort des Bundesrates vom 01.09.2004

1. Die mit der EG ausgehandelte Vereinbarung umfasst drei materiell unterschiedliche Teilbereiche:

- ein erster Teil betrifft die Zinsen auf Sparkapitalien mit der Einführung eines Steuerrückhaltes durch die Schweiz und des Informationsaustausches bezüglich dieser Zinszahlungen in Fällen von Steuerbetrug oder dergleichen;

- der zweite Teil betrifft die Absenkung der Quellensteuer der Vertragsstaaten auf Dividenden von wesentlichen Beteiligungen sowie auf der Zahlung von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen;

- der dritte Teil, in Form eines separaten "Memorandum of Understanding" abgefasst, sieht in Fällen von Steuerbetrug oder dergleichen eine Verbesserung der Amtshilfe im Rahmen der zwischen der Schweiz und jedem Mitgliedstaat abgeschlossenen Doppelbesteuerungsabkommen vor. Diese ist nicht auf den Bereich der Zinsenbesteuerung beschränkt.

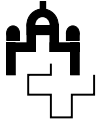
Das Memorandum of Understanding bestimmt, dass die Konkretisierung der Amtshilfe durch Aufnahme einer Klausel in die jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen zwischen der Schweiz und ihren Partnerstaaten, wie sie mit den USA vereinbart worden ist, erfolgen wird. Diese Klausel erlaubt in Fällen von Steuerbetrug und dergleichen (".... the like") auch die Übermittlung von Dokumenten, einschliesslich von Bankunterlagen.

Der Begriff "the like" wurde zwar in den Anwendungsbereich des Abkommens über die Zinsenbesteuerung aufgenommen; die Konkretisierung des Begriffs wird jedoch ausdrücklich in den Bereich der DBA-Verhandlungen verwiesen. Immerhin bestimmt das Zinsbesteuerungsabkommen, dass der Begriff "the like" nur solche Verhaltensweisen umfasst, die den gleichen Unrechtsgehalt aufweisen wie der Steuerbetrug nach schweizerischem Recht. Damit ist das Prinzip der doppelten Strafbarkeit materiell gewahrt. Eine einfache Steuerhinterziehung kann somit in keinem Fall als Delikt mit gleichem Unrechtsgehalt wie der Steuerbetrug nach schweizerischem Recht gelten. Die Gewährung von Amtshilfe bei Steuerhinterziehung bleibt damit weiterhin ausgeschlossen.

Sobald die entsprechenden Doppelbesteuerungsabkommen revidiert sind - dies setzt selbstverständlich die Genehmigung durch das Parlament voraus - kann die Eidgenössische Steuerverwaltung bei der Ausführung eines solchen Auskunftsersuchens Dokumente, die sich in den Händen von Dritten befinden, einschliesslich Dokumente von Banken, beschlagnahmen und den ausländischen Steuerbehörden übermitteln.

Die Übermittlung der Dokumente wird in einer formellen Verfügung festgehalten. Diese unterliegt nur, aber immerhin der Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht.

2. Das Schengener Durchführungsübereinkommen vom 19. Juni 1990 (SDÜ; ABI. L 239 vom 22. September 2000, S. 19ff.) betrifft nur die Rechtshilfe (d. h. die Kooperation zwischen Justizbehörden). Artikel 51 SDÜ sieht vor, dass ein Vertragsstaat ein Rechtshilfeersuchen um Durchführung von Zwangsmassnahmen (wie eine Artikel 51 SDÜ sieht vor, dass ein Vertragsstaat ein Rechtshilfeersuchen um Durchführung von Zwangsmassnahmen (wie eine Hausdurchsuchung oder eine Beschlagnahme) unter besonderen Voraussetzungen stellen darf: die infrage stehende Tat muss entweder in beiden Staaten mit einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten bedroht oder im einen Staat mit einer solchen Freiheitsstrafe bedroht werden und im anderen Staat als Zuwiderhandlung gegen



Ordnungsvorschriften durch Behördengeahndet werden, gegen deren Entscheidung ein auch in Strafsachen zuständiges Gericht angerufen werden kann.

Über die Auslegung dieser Bestimmung waren sich die Schweiz und die EU während den Verhandlungen lange nicht einig. Da das SDÜ für die Rechtshilfe im Bereich der indirekten Steuern (vgl. Art. 50 SDÜ) gilt und künftig auch auf den Bereich der direkten Steuern ausgedehnt werden wird (vgl. Art. 8 des Zusatzprotokolls zum EU-Rechtshilfeübereinkommen von 2001, welches noch nicht in Kraft ist), war diese Frage für die Schweiz jedoch von grosser Bedeutung.

Das Verhandlungsergebnis sieht nun wie folgt aus:

Die Schweiz leistet volle Rechtshilfe im Bereich der indirekten Steuern; d. h. namentlich beim Zoll und bei der Mehrwertsteuer. Bei der Mehrwertsteuer ist die Rechtshilfeverpflichtung auch bei nicht grenzüberschreitenden Sachverhalten und beim Waren- und Dienstleistungsverkehr gegeben. Diese Rechtshilfe kann sowohl über das Schengen-Assoziierungsübereinkommen als auch über das gleichzeitig abgeschlossene Betrugsbekämpfungsabkommen erfolgen. In der Praxis dürfte sich die Rechtshilfe in diesem Bereich hauptsächlich über das Betrugsbekämpfungsabkommen abwickeln, weil dieses für den ersuchenden Staat vorteilhafter ist (vgl. weiter unten).

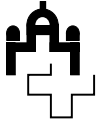
Der Bereich der direkten Steuern ist vorderhand von der Rechtshilfepflicht nicht erfasst. Sobald das Zusatzprotokoll zum EU-Rechtshilfeübereinkommen von 2001 in Kraft ist, wird die Schweiz auch im Bereich der direkten Steuern über das Schengen-Assoziierungsübereinkommen im Rahmen eines Rechtshilfegesuches Zwangsmassnahmen gemäss Artikel 51 SDÜ ergreifen, wenn die Voraussetzungen dazu erfüllt sind.

Dies wird bei Delikten der Fall sein, die gemäss schweizerischem Recht als Abgabebetrug zu qualifizieren sind. In Fällen der Steuerhinterziehung sind die Voraussetzungen von Artikel 51 SDÜ unabhängig vom Ergebnis der umstrittenen Auslegungsfrage dieser Bestimmung nicht erfüllt (keine Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten; Verwaltungsgerichte werden nicht als "auch in Strafsachen zuständiges Gericht" qualifiziert).

Das Spezialitätsprinzip, welches verbietet, dass die übermittelten Informationen für Fälle verwendet werden, in denen keine Rechtshilfe erteilt worden wäre, wird ausdrücklich vorbehalten (vgl. Art. 50 Abs. 3 SDÜ sowie die gemeinsame Erklärung in der Schlussakte des Schengen-Assoziierungsübereinkommens). Für den Fall, dass Artikel 51 SDÜ eines Tages abgeändert oder abgeschafft würde, hat die Schweiz mit der EU ein Opting-out ausgehandelt (vgl. Art. 7 Abs. 5 des Schengen-Assoziierungsübereinkommens).

Das gleichzeitig abgeschlossene Betrugsbekämpfungsabkommen sieht im Bereich der indirekten Steuern, namentlich beim Zoll und bei der Mehrwertsteuer auf Waren und Dienstleistungen, unabhängig davon, ob es sich um einen grenzüberschreitenden oder einen innerstaatlichen Sachverhalt handelt, neu ebenfalls eine verstärkte Amts- und Rechtshilfe vor, und zwar auch für Hinterziehungsfälle.

Sowohl bei Amts-, als auch bei Rechtshilfeersuchen ist für alle Fälle der Hinterziehung von Abgaben, die vom Abkommen erfasst sind, eine Zusammenarbeit vorgesehen, und zwar einschliesslich Zwangsmassnahmen wie die Aufhebung des Bankgeheimnisses. Zwangsmassnahmen werden in diesem Zusammenhang nur dann angewendet, wenn die ersuchende Behörde ihrerseits über die Kompetenzen zu deren Anwendung verfügt oder wenn



sie sich bei deren Fehlen an eine Justizbehörde wenden kann, welche die Kompetenzen zu deren Anwendung verfügt oder wenn sie sich bei deren Fehlen an eine Justizbehörde wenden kann, welche die entsprechenden Kompetenzen hat (so genannte "Inländerbehandlung").

Gemäss dem Betrugsbekämpfungsabkommen wird im Übrigen eine Zusammenarbeit bei Geldwäscherei auch in jenen Fällen möglich, in denen eine in der EU begangene Tat, wäre sie in der Schweiz begangen worden, einen Abgabebetrug nach schweizerischem Recht darstellt. Für Informationen, welche aufgrund eines solchen Verfahrens an die EU übermittelt wurden, gilt jedoch ein besonderes Spezialitätsprinzip:

Die übermittelten Informationen dürfen in der EU nur dann gegen Personen in der Schweiz verwendet werden, wenn diese in der EU einen Tatbeitrag geleistet haben. Gegen Personen, welche ausschliesslich in der Schweiz tätig waren, können somit die von der Schweiz übermittelten Informationen nicht in einem ausländischen Geldwäschereiverfahren verwendet werden; dies auch dann nicht, wenn das Geld aus einem Abgabebetrug oder einem gewerbsmässigen Schmuggel stammt (vgl. gemeinsame Erklärung zur Geldwäscherei in der Schlussakte des Betrugsbekämpfungsabkommens).

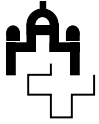
Das Betrugsbekämpfungsabkommen enthält eine Nicht-Rückwirkungsklausel, welche besagt, dass das Abkommen nur auf strafbare Handlungen anwendbar ist, die mindestens sechs Monate nach seiner Unterzeichnung begangen werden.

3. Artikel 6 EMRK (Recht auf ein faires Verfahren) ist weder eine Norm der Amtshilfe noch eine solche der Rechtshilfe. Er garantiert den Personen, die einer Straftat angeklagt sind und die vor eine Justizbehörde eines Staates gestellt werden, der die EMRK ratifiziert hat, gewisse Mindestrechte im Verfahren. Zu diesen Mindestrechten gehören namentlich der Grundsatz der Unschuldsvermutung und das Recht auf ein Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht.

Diese Vorschrift findet auch in Steuerstrafverfahren Anwendung, wenn dem Steuerpflichtigen eine Geld- oder eine Freiheitsstrafe droht, wie auch im Falle einer Strafe für Ordnungswidrigkeiten, wie etwa bei der Verletzung von Verfahrenspflichten. Die erwähnten Verträge enthalten keinerlei Bestimmungen, welche aus der Sicht von Artikel 6 EMRK als problematisch erscheinen könnten. Die Frage nach der Unabhängigkeit und der Unparteilichkeit eines Gerichtes ist zu unterscheiden von der Frage nach der zwischenstaatlichen Rechtshilfe, sei dies im Falle der Verfolgung eines Steuer- oder eines anderen Delikts.

4. Der Interpellant verlangt eine Erläuterung der sich ergebenden Änderungen bei der Amts- und Rechtshilfe anhand von konkreten Beispielen des Falles einer buchführungspflichtigen und einer nicht buchführungspflichtigen Person.

Vorbemerkung: Wesentlich ist in diesem Zusammenhang nicht die Frage der Buchführungspflicht an sich, sondern die Tatsache, dass eine Person, die zum Zweck der Steuerhinterziehung eine falsche Buchhaltung einreicht, auch dann einen Steuerbetrug begeht, wenn sie nicht der gesetzlichen Buchführungspflicht unterliegt. Es ist zu betonen, dass im Bereich der Steuerwiderhandlungen, und namentlich bei der internationalen Amts- und Rechtshilfe, eine solche Vielschichtigkeit von Fällen vorkommt, dass es kaum möglich ist, in erschöpfender Weise darzustellen, welche Auswirkungen die Vereinbarungen mit der EU im einzelnen auf die Amts- und Rechtshilfe haben werden. Dabei ist es klar, dass



durch eine Änderung der Doppelbesteuerungsabkommen in dem Sinne, dass die Eidgenössische Steuerverwaltung die Befugnis zur Auslieferung von Dokumenten (einschliesslich von Bankunterlagen) erhalte, die gesamte Problematik des Spezialitätsvorbehalts und der langen Verfahrensdauer in effizienter Weise beseitigt wird.

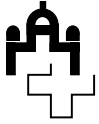
Im Gegensatz zur heutigen Situation, in der ein Informationsaustausch bei Steuerbetrug nur im Rahmen der Rechtshilfe erfolgen kann (Ausnahme bilden die USA und neuestens auch Deutschland), werden die Steuerbehörden die gemäss DBA erhaltenen Informationen neu auch zu Steuerzwecken verwenden können.

Vorher durften solche im Rahmen der Rechtshilfe übermittelten Informationen einzig zu Strafzwecken verwendet werden, nicht aber für die Festsetzung der Nachsteuern. Mit den nachstehend aufgeführten Beispielen will der Bundesrat auf die vom Interpellanten aufgeworfenen Fragen so umfassend wie möglich eingehen:

- Beispiel A: Eine Gesellschaft hat gestützt auf falsche Rechnungen Geldbeträge in die Schweiz überwiesen, welche ihr "an der Buchhaltung vorbei", d. h. ohne entsprechende Verbuchung, wieder zurück überwiesen werden. Ein Auskunftsbegehren aus einem EU-Mitgliedstaat könnte sich nun alternativ oder kumulativ auf das revidierte Doppelbesteuerungsabkommen (Amtshilfe), auf das Schengen-Assoziierungsabkommen oder auf das Betrugsbekämpfungsabkommen (Amts- oder Rechtshilfe) berufen, wenn es in diesem Fall gleichzeitig um einen Steuerbetrug bei den indirekten Steuern geht und - wo vorhanden - auch auf die bilateralen Rechtshilfeverträge oder auf das Rechtshilfegesetz vom 20. März 1981 (IRSG; SR 351.1). In der Praxis dürfte der Informationsaustausch gestützt auf das Doppelbesteuerungsabkommen zwischen den Steuerbehörden erfolgen. Die Eidgenössische Steuerverwaltung wird Dokumente einschliesslich Bankunterlagen beschaffen und übermitteln dürfen; ihr Übermittlungsentscheid könnte einzig noch durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht angefochten werden.

- Beispiel B: Eine natürliche Person, die nicht der Buchführungspflicht unterliegt und die nicht freiwillig eine Buchhaltung eingereicht hat, errichtet eine Reihe von Gesellschaften, welche ohne Ausgabe falscher Rechnungen, aber unter arglistiger Ausnützung der Lücken in den verschiedenen Steuersystemen, eine ungerechtfertigte Mehrwertsteuer-Rückerstattung zu erwirken suchen. Die direkten Steuern sind nicht betroffen. In Zukunft wird ein Rechtshilfebegehren eines EU-Mitgliedstaates sich auf das Schengen-Assoziierungsübereinkommen (die Voraussetzungen der Rechtshilfe nach Art. 51 SDÜ sind erfüllt), auf das Betrugsbekämpfungsabkommen, auf die anderen bilateralen Abkommen über die Rechtshilfe, soweit es solche gibt, und auf das IRSG berufen können. In der Praxis dürfte die Rechtshilfe höchstwahrscheinlich auf der Basis des Betrugsbekämpfungsabkommens erfolgen und die Eidgenössische Zollverwaltung wird die Beschlagnahme und die anschliessende Auslieferung von Dokumenten, einschliesslich Bankunterlagen, vornehmen bzw. veranlassen können.

- Beispiel C: Eine natürliche Person, die nicht der Buchführungspflicht unterliegt und die nicht freiwillig eine Buchhaltung eingereicht hat, verfügt über Bankkonten mit nicht deklarierten Geldern, u. a. in der Schweiz. Im Verlauf eines Untersuchungsverfahrens durch eine Steuerbehörde seines Wohnsitzstaates stellt sich heraus, dass eine Steuerhinterziehung begangen wurde. Die beschuldigte Person unterzeichnet den Steuerbehörden eine Erklärung über die vollständige Nachdeklaration ihrer Einkünfte, was zur Folge hat, dass die Steuerbehörden auf die Einleitung eines Strafverfahrens verzichten und dass die Bus-



se massgeblich reduziert wird. Im Anschluss an dieses Verfahren und an die nachträgliche Deklaration werden jedoch weitere nicht deklarierte Einkünfte entdeckt. Dieser besondere Fall ist als solcher im schweizerischen Recht nicht geregelt, aber er geht weiter als die einfache Nichtdeklaration von Einkünften.

Im Rahmen eines Verfahrens mit dem Ziel, eine Differenz zu bereinigen und insbesondere im Bewusstsein über die für ihn positiven Konsequenzen seiner Deklaration (kein Strafverfahren, massgebliche Reduktion der Busse), versetzt der Steuerpflichtige die Steuerbehörden absichtlich in einen Irrtum. Vom Unrechtsgehalt her kommt dieser Fall einem Steuerbetrug nach schweizerischem Recht gleich, indem ein Vertrauensverhältnis zur Täuschung des Fiskus ausgenützt wird. In der Praxis dürfte sich das Auskunftsbegehren eines EU-Mitgliedstaates auf das revidierte Doppelbesteuerungsabkommen stützen, und zwar unter dem Titel des Steuerbetrugs oder eines vergleichbaren Deliktes. Die Eidgenössische Steuerverwaltung wird auch hier Dokumente einschliesslich Bankunterlagen beschaffen und übermitteln dürfen, und ihr Entscheid könnte einzig noch durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht angefochten werden.

- Beispiel D: Eine natürliche Person hält nicht deklariertes, ererbtes Geld auf Bankkonten, u. a. in der Schweiz. Ein Auskunftsersuchen wird an die Eidgenössische Steuerverwaltung gerichtet. Da es sich hier um einen Fall von Steuerhinterziehung handelt, kann die internationale Kooperation weder gestützt auf die revidierten schweizerischen Doppelbesteuerungsabkommen noch gestützt auf die Abkommen über die indirekten Steuern oder die bilateralen Rechtshilfeabkommen (einschliesslich IRSG) stattfinden.

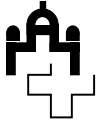
- Beispiel E: Eine natürliche Person begeht eine mit Busse bedrohte Zollwiderhandlung. Die Gewährung von Rechts- und Amtshilfe dürfte in der Praxis über das Betrugsbekämpfungsabkommen laufen, auch wenn Rechtshilfe ebenfalls über das Schengen-Assoziationsabkommen möglich wäre. Die schweizerischen Behörden dürfen Dokumente, die sie selber zur Verfügung haben, übermitteln sowie eine Beschlagnahme von Dokumenten oder eine Hausdurchsuchung durchführen und auch diese Informationen übermitteln, sofern der hinterzogene Betrag mehr als 25 000 Euro oder bei Bannbruch der Warenwert mehr als 100 000 Euro beträgt (Art. 3 des Betrugsbekämpfungsabkommens).

Debatte im Ständerat am 27.09.2004:

Präsident (Schiesser Fritz, Präsident): Der Interpellant ist von der schriftlichen Antwort des Bundesrates teilweise befriedigt. Er beantragt Diskussion. - Sie sind damit einverstanden.

David Eugen (C, SG): Ich möchte mich beim Bundesrat bedanken für die ausführliche Antwort auf die Frage zur Amts- und Rechtshilfe aufgrund der neuen Abkommen, die ja der Bundesrat schon abgeschlossen hat und die wir dann im Dezember in extenso behandeln werden. Diese Interpellation ist relativ alt; man könnte sagen: "Warum sollen wir jetzt noch darüber sprechen? Wir werden dann sicher im Rahmen der Behandlung der Abkommen über diese Punkte sprechen." Dennoch veranlasst mich die Antwort, die der Bundesrat gibt, gerade im Hinblick auf die Debatte, die wir im Dezember zu diesen Abkommen bezüglich Amts- und Rechtshilfe führen werden, einige Bemerkungen zu machen.

Aus dieser Antwort schliesse ich, dass der Bundesrat im Verhältnis zur EU das Bestmögliche herauszuholen versuchte. Wichtig aber ist für alle Leute, die in der Schweiz tätig sind, dass klar ist,



wann etwas strafbar und wann etwas nicht strafbar ist, wann Rechtshilfe und Amtshilfe geleistet und wann keine Rechtshilfe und keine Amtshilfe geleistet werden. Das ist insbesondere für die vielen Vermögensverwalter wichtig, die wir in der Schweiz haben. Wie Sie alle wissen, ist das Vermögensverwaltungsgeschäft eine der wichtigen volkswirtschaftlichen Säulen in unserem Land. Daher müssen alle Personen, die dort tätig sind, auch genau wissen, wo die neuen Grenzen für ihr Tätigkeitsgebiet sind. Denn ich bin überzeugt, dass diese Personen, die dort tätig sind, sich auch korrekt verhalten wollen; sie wollen insbesondere weder in Geldwäschereiangelegenheiten verwickelt werden, noch wollen sie Beihilfe zu Steuerdelikten leisten. Daher muss eben klar sein, was in Zukunft im Bereich der Geldwäscherei und im Bereich der Steuerdelikte verfolgt wird.

Die Antwort des Bundesrates schafft teilweise Klarheit, aber eben doch nur teilweise. Aus ihr geht bei Punkt 1 hervor, dass neu - was bisher nicht der Fall war - dann, wenn im Ausland die Mehrwertsteuer hinterzogen wird, Amts- und Rechtshilfe aus der Schweiz geleistet wird. Das ist der eine Punkt, der mir klar ist. Aus Punkt 2 der Antwort des Bundesrates entnehme ich, dass in Zukunft auch bei Geldwäschereidelikten, die im Ausland untersucht werden, wegen Steuerabgabefragen - die sind in der Schweiz nicht strafbar - hier neu aus der Schweiz Amts- und Rechtshilfe geleistet wird.

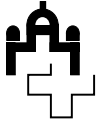
Mir ist in diesem Zusammenhang ganz wichtig, dass nicht die Personen, die in der Schweiz tätig sind, nachher im Ausland in eine Strafverfolgung geraten können. Der Bundesrat sagt uns dazu Folgendes: Wenn diese Personen nur in der Schweiz handeln, sind sie auch in Zukunft geschützt; wenn sie hingegen im Ausland aktiv werden, können sie der Strafverfolgung unterliegen.

Das ist ein ganz schwieriger Punkt, und ich bitte insbesondere darum, dass man im Rahmen der weiteren Diskussion, jetzt vor allem des Betrugsdossiers, für alle Leute, die hier tätig sind, eine ganz klare Ausgangslage schafft, vor allem bezüglich der Frage, was "im Ausland tätig sein" heisst. Genügt da ein Telefongespräch, genügen Kommunikationsverbindungen? Ich weiss aus gewissen Fällen, dass es beispielsweise im Verhältnis zu den USA bereits genügt, wenn eine Kommunikation zwischen den USA und der Schweiz stattgefunden hat. Dieser Punkt ist für mich nicht hinreichend geklärt.

Schliesslich schreibt der Bundesrat in seiner Antwort, aufgrund der Vielschichtigkeit der Fälle sei es kaum möglich, in erschöpfender Weise darzustellen, welche Auswirkungen die Abkommen mit der EU auf die Amts- und Rechtshilfe haben. Ich finde das eine sehr problematische Aussage. Wenn wir diese Abkommen getroffen haben, müssen wir uns im Interesse der vielen in diesem Bereich tätigen Personen bemühen, ganz genau Auskunft geben zu können, wo das Zulässige stattfindet und wo die Grenze zum Unzulässigen überschritten wird. Das sind wir uns schon deshalb schuldig, weil das alte Prinzip "Nulla poena sine lege" gilt - ohne Gesetz keine Strafe. Wir als Gesetzgeber und auch der Bundesrat als Exekutive sind hier in der Pflicht, den Rahmen klar und eindeutig aufzuzeigen.

Daher können wir mit der Antwort auf diese Interpellation - ich habe es gesagt - teilweise befriedigt sein. Gewisse Klärungen sind erfolgt, aber es besteht weiterer Klärungsbedarf. Ich bitte den Bundesrat, in den zuständigen Kommissionen, die vor allem das Betrugsdossier behandeln - dieses ist meines Erachtens bezüglich dieser Fragen am problematischsten und am wenigsten eindeutig -, Klarheit zu schaffen. Anschliessend muss diese Klarheit in unseren schweizerischen Begleitgesetzen zu diesem Abkommen umgesetzt werden. Ich bitte den Bundesrat in diesem Sinne, die Einführung dieser Abkommen in der Schweiz so zu begleiten.

Merz Hans-Rudolf, Bundesrat: Ich möchte dem Interpellanten für seine Fragen, die er vor anderthalb Jahren gestellt hat, danken. Ich glaube, sie sind jetzt nicht älter und abgenutzt, sondern aktueller geworden. Wir stehen ja jetzt in der Tat vor der Vernehmlassung zu den bilateralen Verträgen,



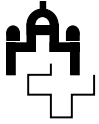
und in dieser Vernehmlassung sind alle die Probleme, die Herr David geschildert hat, und weitere im Zusammenhang mit den drei Abkommen, von denen hier die Rede war, angeschnitten. Sie werden dann selbstverständlich auch von Ihnen im parlamentarischen Verfahren behandelt. Ich habe mich jetzt im Hinblick auf die heutige Diskussion eigentlich auf zwei Fälle vorbereitet. Der eine ist eine Softversion und damit eigentlich nur gerade die Beantwortung von noch aufkommenden Fragen; der andere ist eher die Hardversion, wo dann eben die ganze Auslegeordnung gemacht werden könnte. Ich bin an sich der Meinung, wir sollten das Letztere eigentlich eher im Zusammenhang mit der jetzt erwähnten Vernehmlassung und im Hinblick auf die Gesetzgebung in den entsprechenden Kommissionen tun. Wenn ich richtig orientiert bin, wird das in Ihrem Rat dann die APK zu behandeln haben. Ich würde vorschlagen, dass ich jetzt zwei, drei Bemerkungen mache, und dann kann selbstverständlich aus der Mitte des Rates weiter thematisiert werden. Herr David hat insbesondere die Frage der Geldwäscherei aufgeworfen. Vielleicht vorher noch eine Bemerkung: Nicht wahr, in diesen Verhandlungen ist eigentlich klar geworden, dass wir teilweise eben doch stark unter Druck stehen, und zwar nicht nur im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen mit der EU, sondern mindestens so stark ist der Druck auch seitens der OECD und ihrer Organisationen. Daher ist es angezeigt, dass wir die Gelegenheit der bilateralen Verträge jetzt nutzen, um saubere und klare Regelungen zu treffen. Es ist in der Tat natürlich so, dass wir noch wenig Erfahrung haben, insbesondere im Bereich der Behandlung der indirekten Steuern. Dort sind wir ja bis jetzt immer noch auf der Schiene, dass wir Inländer und Ausländer unterschiedlich behandeln - das ist einer der Angriffspunkte, der eben von unseren Vertragspartnern vorgebracht wurde.

Diesbezüglich sind wir daran, eine Gleichbehandlung in Aussicht zu stellen und sie aber gewissermassen mit flankierenden Massnahmen zu versehen.

Da kann man natürlich sehr vieles regeln, das ist klar. Man kann es auch relativ klar regeln. Aber es wird am Ende auch dazu kommen, dass sich anhand von einzelnen Fällen eine Praxis einstellt. Ich bin Herrn David dankbar, dass er den Bundesrat gezwungen hat, hier mit Einzelbeispielen aufzuwarten; wir haben Ihnen ein paar gegeben. Ich denke, nach diesem Muster von Szenarien werden wir dann auch die Verträge noch weiter testen.

Ich glaube, dass im Zusammenhang mit diesen Abkommen die Sache im Bereich der Zinsbesteuerung am klarsten ist, weil dieses Abkommen mit der Zahlstellensteuer das relativ unproblematischste ist. Dieses Abkommen hat auch schon ein gewisses Alter; man hat es schon vor einiger Zeit ausgehandelt. Wir machen jetzt die entsprechende Gesetzgebung. Die Gesetzgebung ist nicht sehr anspruchsvoll, aber in der Verordnung gibt es dann einiges zu regeln; da gibt es noch viele technische Fragen. Im Bereich Schengen/Dublin ist für uns natürlich vor allem der Bereich der direkten Steuern wichtig. Die Lex specialis zum Ganzen ist dann aber eigentlich das Betrugsbekämpfungsdossier; das hat Herr David auch angesprochen. Daher gibt es einen gewissen Zusammenhang zwischen diesen drei Dossiers bzw. diesen drei Verträgen.

Jetzt zum Bereich der Geldwäscherei: Hier ist es der Schweiz gelungen, einen Kompromiss auszuhandeln - einen Kompromiss, der einen gewissen Informationsaustausch ermöglicht, ohne dass wir dabei internes Recht anpassen müssen. Es war ja für uns die Frage, ob das möglich wird oder nicht. Das, glaube ich, ist uns gelungen. Mit anderen Worten: Die schweizerischen Bestimmungen über die Geldwäscherei wurden durch das Betrugsbekämpfungsabkommen nicht infrage gestellt. Aber in allen Fällen, in denen ein Steuerbetrug - und zwar ein Steuerbetrug nach schweizerischem Recht - als Vortat zur Geldwäscherei oder zu einem Geldwäschereivergehen nach dem Recht eines EU-Mitgliedstaates zu betrachten ist, muss die Schweiz Hilfe leisten. Allerdings natürlich mit einer bedeutenden Einschränkung: Von der Schweiz einem EU-Mitgliedstaat ausgehändigte Unterlagen oder erteilte Auskünfte dürfen gegen eine in der Schweiz wohnhafte Person nicht verwendet wer-



den, wenn diese ausserhalb der Schweiz keinen Tatbeitrag zur Geldwäscherei geleistet hat. Das ist ein besonderes "Spezialitätsprinzip", wenn Sie so wollen. Es ist uns gelungen, das in diesen Vertrag einzubauen.

Ein Wort zu den direkten Steuern; das scheint mir ein ganz wichtiger Punkt zu sein: Es bleibt festzuhalten, dass es bei den direkten Steuern keine substanziellen Änderungen wie bei den indirekten gibt. Das geht auch aus der Antwort des Bundesrates deutlich hervor. Natürlich wird die Umsetzung des Zinsbesteuerungsabkommens neue Bestimmungen zum Informationsaustausch mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten nötig machen. Aber diese Änderungen sind aus unserer Sicht vernünftig. Sie befinden sich eigentlich auf dem Niveau der Ablauftechnik und nicht auf dem Niveau des Umgangs mit dem Bankgeheimnis.

Die Schweiz hat sich zum Abschluss von Informationsaustauschklauseln für Steuerbetrug und dergleichen - "and the like", wie es im Zinsbesteuerungsabkommen heisst - verpflichtet. Eine einfache Steuerhinterziehung fällt nicht unter diesen Begriff. Das wird auch von der EU so anerkannt. Daher ist es wichtig, immer wieder darauf hinzuweisen, dass sich in diesem Bereich eigentlich keine Änderungen abzeichnen.

Für den Augenblick möchte ich es bei diesen Bemerkungen bewenden lassen. Aber ich bin sehr gerne bereit, auch ausführlicher über die einzelnen Verträge zu orientieren, wenn Sie es wünschen, und dabei insbesondere über den Stellenwert des Bankgeheimnisses und der Amts- und Rechtshilfe, die mit diesen Abkommen verbunden sind.

Bern, 27.09.04
