Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Internationale
Rechtshilfe
Bundesrain 20
3003 Bern

25. September 2012

Ausdehnung der Rechtshilfe bei Fiskaldelikten

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 18. Juni 2012 hat uns das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zur Vernehmlassung im genannten Rechtssetzungsprojekt eingeladen. Dieses umfasst eine Teilrevision des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (Rechtshilfegesetz, IRSG) sowie die 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. Wir danken Ihnen für die Einladung und nehmen die Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr.

1. Allgemeine Beurteilung der Vorlage

Die Vorlage hat zum Ziel, die internationale Rechtshilfe bei Fiskaldelikten an die Amtshilfe in Steuersachen anzugleichen. Nach der Übernahme des OECD-Standards leistet die Schweiz Amtshilfe in Fiskalsachen nicht nur bei Verdacht auf Steuerbetrug oder Steuerhinterziehung, sondern auch (ohne Deliktsverdacht) für Veranlagungszwecke. Zur Informationsbeschaffung können im Amtshilfeverfahren nur bestimmte, ausdrücklich in Art. 9 Abs. 1 der Verordnung vom 1. September 2010 über die Amtshilfe nach Doppelbesteuerungsabkommen vorgesehene Zwangsmassnahmen zur Anwendung gelangen (ADV; SR 672.204). Aufgrund der abschliessenden Aufzählung sind insbesondere Haftmassnahmen ausgeschlossen, ebenso auch nach Art. 13 Abs. 2 des Entwurfs zum Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz, StAG; vgl. Botschaft zum StAG, BBl 2011 S. 6214).

Der Anwendungsbereich der Rechtshilfe in Strafsachen ist nach geltendem Recht insofern enger, als diese nur bei Verdacht auf ein rechtshilfefähiges Delikt geleistet werden kann. Gemäss geltender Regelung (Art. 3 Abs. 3 IRSG) ist nur der qualifizierte Abgabebetrug (Art. 14 Abs. 4 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht; VStrR; SR 351.1) vollumfänglich rechtshilfefähig. Eingeschränkte (sog. kleine) Rechtshilfe kann bei Verdacht auf Abgabebetrug (Art. 14 Abs. 2 VStrR, vgl. Art. 24 Abs. 1 IRSV) gewährt werden. Sind die Voraussetzungen für Rechtshilfe erfüllt, stehen hingegen – sofern beiderseitige Strafbarkeit vorliegt – zur Informationsbeschaffung die strafprozessualen Zwangsmassnahmen des schweizerischen Rechts zur Verfügung (Art. 64 Abs. 1 IRSG).

Die Untersuchung und Beurteilung der Steuerhinterziehung obliegt in der Schweiz den Steuerbehörden, während im Ausland in der Regel die Strafverfolgungsorgane zuständig sind. Weil den inländischen Steuerbehörden bei der Untersuchung von Hinterziehungsfällen im Bereich der direkten Steuern die strafprozessualen Zwangsmittel (einschliesslich Aufhebung des Bankgeheimnisses) nicht zur Verfügung stehen, hat die Schweiz bisher den ausländischen Strafverfolgungsbehörden diesbezüglich keine Rechtshilfe gewährt.

Mit der Anpassung der schweizerischen Amtshilfe in Steuersachen an den OECD-Standard wurde der Umfang der amtshilfeweise geleisteten Auskünfte allgemein auf Informationen ausgeweitet, die nach internem Recht im Veranlagungsverfahren und im Steuerhinterziehungsverfahren beschafft werden können. Hinzu kommt zusätzlich die im internen Recht ausgeschlossene Möglichkeit, Bankinformationen zwangsweise einzuholen. Die aufgrund der neuen Doppelbesteuerungsabkommen erteilten Auskünfte kann der ersuchende Staat nicht nur für Steuerzwecke (d.h. für die Verfolgung der Steuerhinterziehung), sondern auch für die Verfolgung von weiteren Straftaten verwenden. Zumindest ist dies in Art. 20 Abs. 3 E-StAG vorgesehen. Das Anliegen, die Rechtshilfe in Steuerstrafsachen nicht enger zu fassen als die Amtshilfe in Fiskalsachen, erscheint damit begründet. Ansonsten wären die mit der Untersuchung einer Steuerhinterziehung befassten ausländischen Strafverfolgungsorgane gezwungen, die benötigten schweizerischen Auskünfte nicht auf dem ihnen zgedachten Weg der Rechtshilfe, sondern auf dem Umweg über ihre Steuerbehörde auf dem Amtshilfeweg zu erlangen.

Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage beschränkt sich aber nicht darauf, diese Unstimmigkeit zu beseitigen und die Möglichkeiten der erweiterten Amtshilfe auf die Rechtshilfe zu übertragen, sondern geht weit darüber hinaus. Von Übereinstimmung kann keine Rede mehr sein. Denn der vorgeschlagene Art. 3 Abs. 4 lit. c E-IRSG würde gegenüber Staaten, mit denen die Schweiz ein Doppelbesteuerungsabkommen mit dem Informationsaustausch nach OECD-Standard abgeschlossen hat, den Rechtshilfeweg für die Steuerhinterziehung wie für gemeinrechtliche Delikte nach allen Teilen des IRSG öffnen. Demgegenüber soll es für den Abgabebetrag wie bisher bei der sog. kleinen Rechtshilfe bleiben (Art. 3 Abs. 4 lit. a E-IRSG). Das bedeutet insbesondere, dass die Schweiz im Bereich der direkten Steuern für den ersuchenden Staat zwecks Verfolgung der Steuerhinterziehung rechtshilfeweise alle Informationen bzw. Beweismittel mit **sämtlichen strafprozessualen** Zwangsmassnahmen des schweizerischen Rechts zu beschaffen hätte. Die Amtshilfe ist jedoch auf das zwangsweise Einholen von Bankinformationen beschränkt.

Demgegenüber verfügen die inländischen Steuerbehörden, welche die gleichen Delikte verfolgen, weder über umfassende Auskunftsrechte noch über irgendwelche Zwangsmittel. Etwas weiter gehen nur die besonderen Untersuchungsmassnahmen der Eidg. Steuerverwaltung bei Verdacht auf schwere Steuerwiderhandlungen, für die strenge Voraussetzungen gelten (Art. 190 ff. DBG). Es ist darum nicht nachvollziehbar, weshalb die Schweiz für bestimmte ausländische Staaten – ohne direkte staatsvertragliche Verpflichtung – generell alle im Strafverfahren zulässigen Zwangsmittel für Steuerhinterziehungsdelikte einsetzen soll.

Die Vorlage schafft somit bei der Bekämpfung der Steuerhinterziehung ein weiteres Ungleichgewicht zwischen der Unterstützung, welche die Schweiz den ausländischen Strafverfolgungsorganen gewährt, und dem Instrumentarium, das den inländischen Behörden zur Verfügung steht. Bereits die erweiterte Amtshilfe gemäss OECD-Standard bevorzugt die ausländischen Steuerbehörden gegenüber den inländischen hinsichtlich des Zugangs zu Bankinformationen. Die Amtshilfeverordnung (Art. 15 Abs. 3 ADV) hat dies zusätzlich verstärkt, indem sie die Verwertbarkeit der amtshilfeweise erhobenen Informationen davon abhängig macht, ob eine Beschaffung nach schweizerischem Recht möglich gewesen wäre oder nicht. Art. 21 Abs. 2 E-StAG sieht inzwischen vor, diese Benachteiligung der inländischen Behörden gesetzlich zu verankern. Den (vorläufigen?) Höhepunkt der Schlechterstellung inländischer Steuerbehörden setzt nun die hier zu beurteilende Vorlage; sie geht damit grundsätzlich in die falsche Richtung und ist allein aus diesem Grund abzulehnen.

Die Gewährung der Rechtshilfe nach allen Teilen des IRSG hat im Übrigen zur Folge, Personen wegen vermuteter Hinterziehung (auch von direkten Steuern) allenfalls in Haft zu setzen und sie anschliessend ans Ausland auszuliefern (vgl. Art. 47 ff. IRSG). Mit dem ebenfalls vorgeschlagenen Rückzug des Fiskalvorbehalts zum Zweiten Zusatzprotokoll zum Europäischen Auslieferungsabkommen könnten zudem Personen an die Staaten des Europarats wegen Steuerdelikten ausgeliefert werden. In beiden Fällen muss das Steuerdelikt mit einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bedroht sein. Dies zeigt, wie weit sich die Vorlage von der aktuellen schweizerischen Rechtslage und dem schweizerischen Rechtsverständnis entfernt hat.

2. Ergebnis und Konsequenzen

Die Vorlage geht ganz klar darüber hinaus, die Rechtshilfe in Steuerstrafsachen an die steuerliche Amtshilfe nach OECD-Standard anzugleichen. Sie verschafft den ausländischen Staaten und ihren Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz ein Instrumentarium zur Verfolgung von Steuerhinterziehungen, das jenes der Schweizer Behörden in eigener Sache an Schlagkraft und Wirkung weit übertrifft. Ausserdem besteht die Gefahr, dass die andern Staaten versuchen könnten, auf dem Umweg über die Rechtshilfe an Informationen zu gelangen, die im Amtshilfeverfahren nicht erhältlich sind. Dass gewisse Staaten bei der Verfolgung von Steuerstraftaten auch vor rechtlich fragwürdigen Methoden nicht zurückschrecken, hat die jüngste Vergangenheit zur Genüge bewiesen. Eine solche Situation ist unhaltbar und für die Steuerbehörden der Kantone, welche die weit überwiegende Zahl der Steuerstrafverfahren – mit stumpfen Waffen – durchführen müssen, letztlich auch unzumutbar.

Hinzu kommt Folgendes: Verschiedene parlamentarische Vorstösse verlangen eine Revision des schweizerischen Steuerstrafrechts. In der dort zu führenden Grundsatzdebatte werden nicht zuletzt auch diese durch die erweiterte Amtshilfe geschaffenen Ungleichgewichte zu thematisieren sein. Es ist nun sachwidrig, vorweg mit einer Revision des Rechtshilferechts das schweizerische Steuerstrafrechtssystem zusätzlich mit neuen Ungereimtheiten zu belasten. Denn diese werden sich auf die weiteren Gesetzgebungsarbeiten entweder präjudizierend auswirken oder wären dannzumal konsequenterweise wieder rückgängig zu machen. Anders als seinerzeit beim Amtshilferecht besteht im Rechtshilferecht kein unmittelbarer aussenpolitischer Handlungsbedarf. Solange die politische Diskussion insbesondere über die Untersuchungsmittel in Steuerhinterziehungsverfahren im internen Recht nicht geführt ist, spricht nichts dafür, die Zwangsmassnahmen zugunsten ausländischer Staaten freiwillig zu erweitern.

Entsprechend ist die Vorlage bis zum Abschluss der Revision des Steuerstrafrechts zurückzustellen. Es ist zuzuwarten, bis Klarheit darüber herrscht, welche Untersuchungsmöglichkeiten die schweizerischen Behörden künftig für die Verfolgung von Steuerhinterziehungsdelikten zur Verfügung gestellt erhalten. Anschliessend kann dann über die Ausdehnung der Rechtshilfe bei Fiskaldelikten diskutiert werden. Dabei wird aber zwingend zu beachten sein, die ausländischen Staaten und ihre Steuer- und Strafverfolgungsbehörden gegenüber den schweizerischen nicht zu bevorteilen und sie im Kampf gegen Steuerhinterziehung nicht mit effektiveren Waffen auszurüsten als die einheimischen.

Zustimmen könnten wir der Vorlage allenfalls, wenn sie sich wirklich darauf beschränken würde, bei der Verfolgung von Steuerhinterziehung auch im Rechtshilfeverfahren die über die Amtshilfe zulässigen Angaben und Unterlagen, inkl. Bankinformationen, zu beschaffen. An der Voraussetzung, dass mit dem ersuchenden Staat ein Doppelbesteuerungsabkommen in Kraft steht, das die Amtshilfe nach OECD-Standard vorsieht, ist aber zwingend festzuhalten. Damit würde die Unstimmigkeit beseitigt, die den eigentlichen Anlass für die Vorlage gebildet hat, dass nämlich der ersuchende Staat im Amtshilfeverfahren mehr Informationen erhält als auf dem Rechtshilfeweg.

Gerne nehmen wir an, dass Sie diesen wohlbegründeten Vorbehalten Rechnung tragen und die vorgesehene Revision des Rechtshilfegesetzes und die Übernahme der Zusatzprotokolle des Europarates vom 17. März 1978 zurückstellen, bis im internen Recht Klarheit herrscht über die neue Ausgestaltung des Steuerstrafverfahrens. Keinesfalls sind ausländischen Staaten auf dem Weg der Gesetzgebung unilateral weitere verfahrensrechtliche Zugeständnisse zu machen, die sich in Vertragsverhandlungen zweifellos nachteilig auswirken werden.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Esther Gassler
Frau Vize-Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber