

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Staatssekretariat für internationale
Finanzfragen
Abteilung Multilaterales
Sektion Finanzkriminalität
Bundesgasse 3
3003 Bern

4. Juni 2013

Vernehmlassung zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Brief vom 1. März 2013 die Vorlage zur Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière (GAFI) zugestellt. Gerne nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

1. Transparenz von juristischen Personen und Inhaberaktien

Die neue Regelung sieht vor, dass auch derjenige, der Inhaberaktien erwirbt, die nicht börsennotiert sind, den Erwerb unter Nennung seines Namens der Gesellschaft melden muss. Unter bestimmten Umständen kann die Meldung auch an einen Finanzintermediär erfolgen. Das Aktienregister muss somit für die zuständigen Behörden einsehbar sein.

Diese neue Melde- und Registrierungspflicht entspricht weitgehend den Regeln, welche für Namenaktien gelten. Wir würden uns deshalb der Empfehlung der GAFI nicht verschliessen, die Inhaberaktien abzuschaffen. Soll dieser Lösungsansatz verworfen werden, so ist zu prüfen, ob eine neue Meldepflicht erst ab einer gewissen Limite einzuführen ist (ab Nominalwert 500'000 Franken oder Übersteigen einer Beteiligungsschwelle von 5%).

Art. 52 Abs. 2 VE ZGB sieht neu die Eintragungspflicht für kirchliche Stiftungen und Familienstiftungen in das Handelsregister vor. Diese Eintragung bewirkt eine deutlich erhöhte Transparenz und wird insbesondere auch im Rechtsverkehr Klarheit über die Vertretungsberechtigungen schaffen. Letzteres wird den Amtschreibereien und den Notaren im Beurkundungsverfahren wesentliche Erleichterungen bieten und die Rechtssicherheit erhöhen. Auch aus diesem Grund ist diese Neuerung sehr zu begrüssen.

Bestehende, neu eintragungspflichtige Stiftungen müssen sich innert zwei Jahren nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung im Handelsregister eintragen lassen (SchIT Art. 6b Abs. 2 bis VE ZGB), ansonsten sie gemäss Erläuterndem Bericht (Ziffer 2.1.4.1) nicht mehr als juristische Personen anerkannt werden. Diese Aussage ist unklar und bedarf einer Präzisierung. Es stellen sich Fragen, welche Rechtsform dann der Stiftung zukommt, wie sie aufzulösen, zu liquidieren und wie das Liquidationsergebnis zu verwenden ist.

2. Sorgfaltspflicht bei der Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen

Wir stimmen dem Vorschlag zu, dass die Finanzintermediäre inskünftig Massnahmen zur Feststellung der natürlichen Personen, die eine juristische Person mehrheitlich kontrollieren, treffen müssen.

3. Definition der politisch exponierten Personen und Festlegung der jeweiligen Sorgfaltspflichten im Geldwäschereigesetz

Die politisch exponierten Personen (PEP) sollen besonderen Vorschriften unterworfen werden und besonderen Sorgfaltspflichten unterliegen. Ziel ist, dass insbesondere ausländische Potentaten daran gehindert werden sollen, Staatsmittel ins Ausland auf eigene oder geheime Konten zu verschieben. Diesem Vorschlag stimmen wir zu.

4. Qualifikation der schweren Steuerdelikte als Vortaten zur Geldwäscherei

Im Steuerbereich ergänzen die revidierten GAFI-Empfehlungen die Liste der Vortaten zur Geldwäscherei um die Kategorie der Steuerdelikte. Sowohl für die direkten wie die indirekten Steuern sollen schwere Steuerstraftaten definiert werden, die als Vortaten zur Geldwäscherei gelten. Die konkrete Definition dieser schweren Steuerstraftaten bleibt den einzelnen Ländern überlassen.

a. Allgemeines

Wir erachten es als grundsätzlich falsch, im heutigen Zeitpunkt eine Teilrevision des Steuerstrafrechts in die GAFI-Vorlage einzubauen, nur um die GAFI-Empfehlungen möglichst rasch und umfassend umzusetzen. Denn die unbestrittenermassen notwendige Revision des Steuerstrafrechts ist mit dem Auftrag des Bundesrats vom 12. September 2012 aufgelegt. Die teilweise bedeutenden und grundsätzlichen Fragen des materiellen Steuerstrafrechts und des damit untrennbar verbundenen Verfahrensrechts sind dort umfassend und sorgfältig zu prüfen und einer sachgerechten, konsistenten Neuregelung zuzuführen. Soweit erforderlich, sind die GAFI-Empfehlungen betreffend Steuerstrafrecht in diesem Gesetzgebungsverfahren umzusetzen. Die heutige Vorlage erscheint in dieser Beziehung unausgegoren, präjudiziert einen wesentlichen Teil der geplanten Steuerstrafrechtsreform und schlägt Lösungen vor, die sich vermutlich nach relativ kurzer Zeit nicht wieder korrigieren lassen und darum einer Neukonzeption des Steuerstrafrechts im Wege stehen. Daran ändert nichts, dass die hier zu beurteilende Vorlage durchaus Ansätze enthält, die bei der Revision des Steuerstrafrechts weiter verfolgt werden können.

b. Neue Umschreibung des Tatbestands des Steuerbetrugs

Bisher gilt der Steuerbetrug als eine Art Urkundendelikt, wobei die falsche, gefälschte oder inhaltlich unwahre Urkunde zum Zwecke der Steuerhinterziehung zu verwenden ist, um den objektiven Tatbestand zu erfüllen (Art. 186 Abs. 1 DBG). Neu soll das Delikt als qualifizierte Steuerhinterziehung ausgestaltet werden, wobei die Qualifikation entweder mit der Verwendung von falschen Urkunden (Urkundenmodell, wie bisher) oder mit arglistiger Irreführung oder Bestärkung der Steuerbehörden (Arglistmodell) erfolgt. Zugleich soll die bisherige echte Konkurrenz zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug, die nicht unumstritten ist, durch Aufhebung von Art. 186 Abs. 2 DBG beseitigt werden. Weil aus diesem Grund die vom Steuerbetrug miterfasste „einfache“ Steuerhinterziehung im gleichen Verfahren und Entscheid zu sanktionieren ist, soll zusätzlich zwingend zu der in der Regel bedingt ausgesprochenen Freiheits- oder Geldstrafe auch die Busse verhängt werden, die im reinen Hinterziehungsverfahren auferlegt wird. Das soll vermeiden, dass das qualifizierte Delikt im Ergebnis milder bestraft wird als der Grundtatbestand.

Wir stimmen der Neuformulierung des Steuerbetrugstatbestands, der eine Kombination des bisherigen Urkundenmodells mit dem aus dem gemeinen Strafrecht und dem Verwaltungsstrafrecht bekannten Arglistmodell darstellt, grundsätzlich zu. Damit sollte es möglich sein, ebenso verwerfliches Verhalten wie das Verwenden von falschen Urkunden, das bisher nur als Hinterziehung geahndet werden kann, strafrechtlich ebenfalls zu erfassen. Das erachten wir als sachgerecht.

Die Aufhebung der echten Konkurrenz zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug, gemäss

der bisher die Bestrafung für beide Delikte in getrennten Verfahren ausdrücklich vorgesehen ist, erscheint für die Zukunft als die richtige Lösung. Denn die geltende Regelung wird je länger je mehr als doppelte Bestrafung der gleichen Tat und damit als Verstoss gegen den unbestrittenen Grundsatz „ne bis in idem“ kritisiert. Dementsprechend ist nichts dagegen einzuwenden, den Steuerbetrug als qualifizierte Form der Steuerhinterziehung auszugestalten und damit vom Grundsatz der (echten) Konkurrenz zum Grundsatz der Spezialität überzugehen. Dieser für das schweizerische Steuerstrafrecht grundlegende Paradigmenwechsel hat jedoch weitreichende Auswirkungen auf das Verfahrensrecht (siehe auch unten Abschnitt d). Davon sind bei den direkten Steuern, auch bei der direkten Bundessteuer, in erster Linie die Kantone betroffen. Es kann deshalb nicht angehen, solche grundlegenden Änderungen nebenbei in einer GAfi-Vorlage ohne die – zugesicherte – Mitwirkung der Kantone gesetzlich zu regeln.

Die vorgesehene Ergänzung der Strafandrohung für den Steuerbetrug, nicht nur Freiheits- oder Geldstrafe sondern zwingend auch eine Busse, ist unumgängliche Folge der Neuregelung der Konkurrenzfrage. Die Begründung im Erläuternden Bericht trifft zu. Dieser Aspekt zeigt zusätzlich auf, dass solch grundlegende Änderungen unbedingt in der Gesamtschau der Revision des Steuerstrafrechts anzugehen sind und nicht isoliert in einer Vorlage mit einer anderen Zielsetzung.

c. Qualifizierter Steuerbetrug als Verbrechen

Um Steuerwiderhandlungen als Vortaten zur Geldwäscherei zu rechtfertigen, soll der Steuerbetrug in einer qualifizierten Form als Verbrechen ausgestaltet werden. Er ist mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe sowie zwingend mit der für die miterfasste Steuerhinterziehung vorgesehenen Busse zu bestrafen. Als Qualifikationsmerkmal vorgesehen sind nicht deklarierte Steuerfaktoren von mindestens 600'000 Franken.

Dieser Vorschlag scheint wenig durchdacht zu sein. Einmal würde sich die Schwere der Straftat – wenigstens der gesetzgeberischen Intension nach – allein am Taterfolg und nicht am Tatverhalten orientieren. Das allein ist fragwürdig. Eine solche Limite erscheint zwar verständlich, wenn es darum geht, den Finanzintermediären klare, einfach zu handhabende Hinweise zu geben, ab wann sie ihre erhöhten Sorgfaltspflichten wahrnehmen und bei Verdacht auf Geldwäscherei eine Meldung an die MROS erstatten müssen. Letztlich bleibt aber eine solche Limite, auch wenn man an den Taterfolg anknüpfen will, als Qualifikationsmerkmal unbrauchbar, weil nicht deklarierte Steuerfaktoren von 600'000 Franken (oder jeder andere Betrag) wenig bis nichts über die allenfalls hinterzogene Steuer und damit über den möglichen Deliktserfolg aussagen. Mit Steuerfaktoren können Einkünfte und Erträge gemeint sein, aber auch Vermögenswerte mit einer Steuerbelastung im Promillebereich. Selbst wenn es sich um nicht deklarierte Einkünfte oder Erträge handelt, können diese mit (allenfalls auch nicht deklarierten) Aufwendungen oder mit Verlusten oder Verlustvorträgen verrechnet werden, so dass im Ergebnis weit tiefere Einkommen oder unter Umständen gar keine unversteuert bleiben. Schliesslich lässt sich gerade mit betrügerischem Verhalten eine Steuerverkürzung auch erzielen, indem abziehbare Aufwendungen konstruiert werden, so dass das Qualifikationsmerkmal der nicht deklarierten Steuerfaktoren vollständig ins Leere greift. Wenn der Deliktserfolg Massstab für die Qualifikation als Verbrechen sein soll, kann dieser folglich nur am hinterzogenen Steuerbetrag gemessen werden.

d. Verfahrensrecht

Verfahrensrechtlich soll an der bisherigen Zweiteilung des Strafverfahrens festgehalten werden. Die Steuerbehörden führen wie bisher die Verfahren wegen Steuerhinterziehung durch; ihnen stehen unverändert die beschränkten Untersuchungsmöglichkeiten des Steuerveranlagungsverfahrens offen (von den erweiterten Möglichkeiten der Eidg. Steuerverwaltung bei schweren Steuerwiderhandlungen gemäss Art. 190 ff. DBG abgesehen). Ergibt sich jedoch im Hinterziehungsverfahren ein Verdacht auf Steuerbetrug, überweist die Steuerbehörde den Fall neu vollständig an die Strafverfolgungsbehörden. Ab diesem Zeitpunkt soll das Strafprozessrecht gelten. Die Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden soll auch dann bestehen bleiben, wenn sich der Verdacht auf Steuerbetrug nicht erhärtet.

Sie führen das Verfahren dann auch wegen einer „blossen“ Steuerhinterziehung weiter und verhängen die entsprechende Strafe.

Wir erachten die vorgeschlagene Verfahrensordnung als nicht zielführend. Es liegt in der Natur der Sache, dass bei Eröffnung eines Verfahrens aufgrund eines Tatverdachts vielfach nicht absehbar ist, ob die steuerpflichtige Person „nur“ eine Steuerhinterziehung begangen hat oder das qualifizierte Delikt des Steuerbetrugs. Das wird in aller Regel erst das Ergebnis der Untersuchung zeigen, in der sich die Verdachtsmomente sowohl erweitern als auch reduzieren können. Aufgrund der unterschiedlichen Verfahren mit den unterschiedlichen Untersuchungsmöglichkeiten ist es ohne Weiteres denkbar, dass die Steuerbehörde anfänglich keinen Betrugsverdacht hegt, wegen ihrer eingeschränkten Untersuchungsmöglichkeiten und des Rechts des Angeschuldigten, die Mitwirkung zu verweigern, weder eine Hinterziehung und erst recht keinen Steuerbetrug nachweisen kann, auch wenn ein solcher vorliegt. Wenn umgekehrt die Steuerbehörde zu Beginn einen Verdacht auf Steuerbetrug hegt und den Fall an die Strafverfolgungsbehörden überweist, sich dieser Verdacht in der Folge nicht erhärtet, können die Strafbehörden mit ihren strafprozessualen Zwangsmassnahmen aber immerhin eine Steuerhinterziehung nachweisen und die entsprechende Strafe verhängen. Allein abhängig vom Anfangsverdacht und damit oft von Zufällen gelten folglich unterschiedliche Verfahrensordnungen mit eingeschränkten oder weitergehenden Untersuchungsmöglichkeiten, die das Beweisergebnis massgeblich beeinflussen. Unklar bleibt zudem die Zuständigkeit, wenn aufgrund mehrerer Sachverhalte sowohl ein Verdacht auf eine einfache Steuerhinterziehung als auch auf einen Steuerbetrug besteht. Die Teilung des Verfahrensweges führt schliesslich zu unterschiedlichen Rechtsmittelwegen, Verwaltungsgerichtsverfahren bei Steuerhinterziehung und Strafgerichtsverfahren beim qualifizierten Delikt des Steuerbetrugs.

Wenn neu der Steuerbetrug als qualifizierte Form der Steuerhinterziehung bestraft werden soll und keine echte Konkurrenz mehr zwischen den beiden Delikten besteht, hat dies unweigerlich Auswirkungen auf das Verfahrensrecht, das grundlegend zu überdenken ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Ergebnisse von Steuerstrafverfahren immer wieder Auswirkungen auf die (hängigen) Veranlagungen der nachfolgenden Steuerjahre haben können. Die Übertragung der Zuständigkeit von zahlreichen Steuerstrafverfahren auf die Strafverfolgungsbehörden, ohne dass die Steuerhinterziehung von den Steuerbehörden vorgängig beurteilt worden ist, hätte zur Konsequenz, dass bei den Strafverfolgungsbehörden die Fachkompetenz in Steuersachen wesentlich ausgebaut werden müsste. Es kann jedenfalls auch hier nicht angehen, derart grundlegende Fragen ohne vertiefte Prüfung in einer GAFI-Vorlage zu präjudizieren, umso mehr als nach den vom Bundesrat vorgegebenen Eckwerten für die Revision des Steuerstrafrechts die Zuständigkeiten beibehalten werden sollten.

5. Ausweitung des Anwendungsbereiches des Geldwäschereigesetzes (Barzahlung bei Kaufgeschäften)

Nach der vorgeschlagenen neuen Regelung sollen bei sämtlichen Kaufverträgen nach OR (Immobilien und Fahrnis) Barzahlungen nur noch bis zum Maximalbetrag von 100'000 Franken zulässig sein.

Wir unterstützen diese neue Vorschrift, verhindert sie doch weitgehend die Möglichkeit, insbesondere Grundstücksgeschäfte zu kriminellen Zwecken zu tätigen. Bei Immobilienkäufen hat die Neuregelung zur Folge, dass die Modalitäten der Zahlung im Kaufvertrag neu zwingend vereinbart werden müssen und zudem der Grundbucheintrag nur erfolgen darf, wenn der Finanzintermediär bestätigt, dass die Zahlung nach den vereinbarten Modalitäten erfolgte oder erfolgen wird. Nicht mehr zulässig sind damit Vereinbarungen der Parteien, dass die Kaufpreiszahlung ausserhalb des Kaufvertrages geregelt wird, was auch im Interesse der Vollständigkeit und Klarheit des Handänderungsvertrages zu begrüssen ist.

6. Anpassung SchKG (Barzahlung bei der Steigerung)

Die gesetzliche Barzahlungspflicht im Rahmen von Zwangsversteigerungen soll aufgehoben werden.

Wir begrüssen diesen Vorschlag. Er dient nicht nur der Bekämpfung der Geldwäscherei, sondern reduziert auch Risiken im Ablauf solcher Geschäfte bei allen Beteiligten (Käuferschaft und Beitreibungsämter).

7. Ausdehnung der Kompetenzen der Meldestelle für Geldwäscherei (MROS) zum internationalen Informationsaustausch

Der direkte Informationsaustausch zwischen den schweizerischen MROS mit den ausländischen Meldestellen erachten wir als sinnvoll.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns bestens.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Esther Gassler
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatschreiber