



13.083

## Steueramtshilfegesetz. Änderung

### Loi sur l'assistance administrative fiscale. Modification

*Erstrat – Premier Conseil*

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.12.13 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 06.03.14 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.03.14 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.03.14 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

*Antrag der Mehrheit*  
Eintreten

*Antrag der Minderheit*  
(Baader Caspar, Amstutz, Flückiger Sylvia, Kaufmann, Rime, Rösti, Walter)  
Nichteintreten

*Proposition de la majorité*  
Entrer en matière

*Proposition de la minorité*  
(Baader Caspar, Amstutz, Flückiger Sylvia, Kaufmann, Rime, Rösti, Walter)  
Ne pas entrer en matière

**Maier** Thomas (GL, ZH), für die Kommission: Als ich diesen Herbst die Botschaft zur Revision des Amtshilfegesetzes in den Händen hielt oder, korrekt gesagt, auf dem Laptop hatte, war meine spontane Reaktion: Schon wieder? Die Antwort auf diese Frage kennen Sie mittlerweile alle: Ja, schon wieder, und das macht sogar sehr viel Sinn. Wir müssen das Steueramtshilfegesetz revidieren, um es den neuen internationalen Standards anzupassen und mit den für Gruppensuchen erforderlichen Bestimmungen zu ergänzen. Die Arbeiten im sogenannten Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken sowie weitere internationale Arbeiten schreiten sehr rasch voran und machen eine weitere Revision des Steueramtshilfegesetzes erforderlich.

Im Steueramtshilfegesetz besteht Anpassungsbedarf, weil es für die vorgängige Information der bei einem Amtshilfeersuchen beschwerdeberechtigten Personen keine Ausnahmen vorsieht. Das aktuell gültige Gesetz lässt Gruppensuchen zu, allerdings sind gewisse Bestimmungen nicht auf Gruppensuchen zugeschnitten. Deshalb sind auch hier die erforderlichen Ergänzungen vorzunehmen.

Im Wesentlichen geht es um drei Änderungen:

1. Dem Bundesrat wird die Kompetenz eingeräumt, den Inhalt von Gruppensuchen festzulegen.
2. Ein neuer Artikel sieht ein auf Gruppensuchen zugeschnittenes Verfahren zur Information der beschwerdeberechtigten Personen über ein eingegangenes Ersuchen vor.
3. Es wird ein neuer Artikel über die nachträgliche Information der beschwerdeberechtigten Personen eingefügt.

Eine Mehrheit Ihrer Kommission ist der Meinung, dass folgende Punkte positiv zu beurteilen sind:

1. Mit den Anpassungen erfüllt die Schweiz weiterhin die OECD-Vorgaben in Sachen Steueramtshilfe, und das Abkommen ermöglicht die Zulassung zur Phase 2 des Peer Review und verhindert so ein weiteres unerwünschtes Auftauchen der Schweiz auf Listen.
2. Was genau unter "Gruppenanfragen" zu verstehen ist, wird endlich präziser umschrieben.





3. Es gibt flankierende Massnahmen und einigermaßen scharfe Randbedingungen, die erfüllt sein müssen, wenn, gemäss dem neuen Artikel 21a, Verfahren mit nachträglicher Information der beschwerdeberechtigten Personen durchgeführt werden müssen.

Wichtig zu erwähnen ist, dass im vorliegenden Entwurf der Bundesrat von sich aus die Bestimmung, dass auch illegal beschaffte Daten für Gesuche verwendet werden können, sofern sie nicht aktiv erlangt worden sind, gestrichen hat.

Ihre Kommission ist mit 14 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung auf die Vorlage eingetreten. Im Anschluss daran nahm die Kommission einige Anpassungen an der Vorlage vor. Auf einige Punkte gehe ich dann in der Detailberatung ein.

Wichtig ist auch, einleitend zu erwähnen, dass in der Kommission ein Antrag angenommen wurde, der die Definition von Gruppensuchen präzisiert. Es gibt dazu keinen Minderheitsantrag. Dies betrifft Artikel 3 Buchstabe c.

Bezüglich des Verfahrens mit nachträglicher Information folgte die Kommission dem Entwurf des Bundesrates, modifizierte ihn aber in dem Sinne, dass die betroffenen Personen ausnahmsweise nach der Übermittlung der Information informiert werden, falls die vorgängige Information sowohl den Zweck der Amtshilfe als auch den Erfolg ihrer Untersuchung vereiteln würde.

In der Gesamtabstimmung nach dieser Bereinigung stimmte Ihre Kommission dann mit 18 zu 7 Stimmen der Vorlage zu. Eine Minderheit der Kommission ist der Meinung, dass diese Revision zu viele Zugeständnisse macht und dass auch nicht der Bundesrat über die weitere Anpassung von Gruppensuchen entscheiden soll.

Ich möchte noch zwei, drei Sätze zum Status der Schweiz beim sogenannten Peer Review sagen, da dies auch in der Kommission ein wichtiges Thema war. Das Peer Review ist ein Prüfverfahren des Global Forum, welches überprüft, ob Länder in Sachen Amtshilfe in Steuersachen gemäss internationalen Regeln handeln. Gemäss Aussagen der Verwaltung und des Bundesrates stecken wir im Moment noch in der Umsetzung der Vorgaben aus dem Peer Review 1, damit wir überhaupt zum Peer Review 2 zugelassen werden. Der Kern des Problems ist, dass wir aktuell nicht zum Peer Review 2 zugelassen würden. Andere Staaten, die aktuell nicht zugelassen würden, sind Staaten wie – ich zähle nur einige wenige auf – Botswana, Brunei, die Dominikanische Republik, Panama usw. Alle anderen der 120 Staaten, die im Global Forum zusammengeschlossen sind, werden die Anforderungen für das Peer Review 2 erfüllen. Für die Zulassung zum Peer Review 2 muss eine der drei Voraussetzungen – genügende Anzahl von Amtshilfeklauseln in Doppelbesteuerungsabkommen, Transparenz bei Inhaberaktien oder die Klärung bei der Notifikation – erfüllt sein, für die Bestehung dieses Peer Review alle drei. Die Frage der Transparenz bei den Inhaberaktien nichtbörsenkotierter Unternehmen kommt gemäss Bundesrat in die sogenannte Gafi-Vorlage. Die entsprechende Botschaft soll noch vor Ende 2013 verabschiedet werden. Bei der Frage der Doppelbesteuerungsabkommen ist der Bundesrat in Verhandlungen. Die Frage der Notifikation beheben wir jetzt eben mit dieser Vorlage. Das heisst, die Information Betroffener kann in Ausnahmefällen erst nach Gewährung der Amtshilfe erfolgen.

In diesem Sinne bitte ich Sie im Namen der Mehrheit Ihrer Kommission, auf die Vorlage einzutreten.

**Darbellay** Christophe (CE, VS), pour la commission: La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a traité la loi sur l'assistance administrative en matière fiscale lors de sa séance du 29 octobre 2013. Elle s'est appuyée pour ce faire sur le message du Conseil fédéral du 16 octobre 2013 et a tenu compte de l'évolution rapide des travaux du Forum mondial ainsi que de l'OCDE d'une part, et des réalités internationales d'autre part, qui rendent nécessaire la révision de la loi sur l'assistance administrative fiscale. Celle-ci comprend trois points essentiels. Premièrement, le Conseil fédéral reçoit la compétence de fixer les exigences quant au contenu des demandes groupées. Deuxièmement,

AB 2013 N 2180 / BO 2013 N 2180

un nouvel article instaure une procédure en matière d'information des contribuables concernés par les demandes groupées habilités à recourir. Troisièmement enfin, la révision introduit un nouvel article concernant l'information ultérieure des personnes habilités à recourir.

La dernière révision de la loi sur l'assistance administrative en matière fiscale est très récente. Elle est entrée en vigueur il y a moins d'un an, à savoir le 1er février 2013. L'objectif de la Suisse est de pouvoir entrer dans la phase 2 de la fameuse "peer review". Cette tâche revêt une grande importance pour les entreprises suisses actives sur les marchés étrangers, afin qu'elles ne s'exposent pas à des sanctions.

Nous ne sommes pas les seuls – et nous dirons ici que nous sommes en bonne compagnie – parmi les pays qui ne sont pas, pour l'instant, capables d'entrer dans la phase 2. Il s'agit de pays tels que le Botswana, la



République dominicaine, le Guatemala, le Liban, la République de Trinité-et-Tobago, les Emirats arabes unis, le Liberia, le Brunei, la République des Iles Marshall et deux ou trois jolies îles: Nauru, Niue et Vanuatu. Tous les autres pays, parmi les 120 membres du Forum mondial, ont atteint la phase 2.

Pour l'heure, la Suisse ne remplit pas les conditions pour entrer dans cette phase 2. Il faudrait remplir pour ce faire l'une, au moins, des trois conditions fixées. La première serait de pouvoir adapter un nombre suffisant de conventions de double imposition aux nouveaux standards. La deuxième concerne la transparence des actions au porteur et la troisième concerne la question de la notification préalable.

Pour l'heure, aux yeux des instances internationales, la Suisse ne remplit pas l'une des conditions. Certes, elle a adapté un très grand nombre de conventions de double imposition aux nouveaux standards de l'OCDE; elle a adapté 50 conventions de double imposition selon les nouveaux standards sur les 90 qu'elle a passées, mais l'OCDE lui demande d'en faire encore plus. A ses yeux, le critère qualitatif équivaut à la grande majorité des 90 conventions de double imposition existantes.

L'OCDE exige en outre, et c'est la deuxième condition, la transparence sur les actions au porteur. C'est un objectif que le Conseil fédéral poursuit dans l'objet qui nous sera soumis en relation avec les propositions du GAFI.

La troisième condition est la possibilité de transmettre des noms de client et de n'informer les personnes concernées qu'a posteriori.

Pour pouvoir entrer dans la phase 2, nous devons remplir au moins l'une des trois conditions que je viens de citer. Pour clore la phase 2, il s'agirait de remplir les trois exigences fixées.

Le Conseil fédéral propose ici, pour pouvoir entrer enfin dans la phase 2 de la "peer review", qui a tout de même une très grande importance pour notre pays et pour nos échanges, de remplir la troisième condition qui concerne la non-notification préalable. C'est le sens de la modification essentielle qui vous est soumise aujourd'hui. Le Conseil fédéral a tenu compte dans une large mesure des griefs exprimés au cours de la consultation. Il n'est plus question de procéder à un échange d'informations en vertu de données acquises illégalement: les fameuses données volées.

La commission vous propose d'entrer en matière par 14 voix contre 10 et 1 abstention. Lors de la discussion par article, elle a en outre, par 11 voix contre 11 et 1 abstention avec la voix prépondérante du président, adopté une proposition visant à définir de manière plus stricte la notion de demande groupée.

En ce qui concerne la procédure applicable à l'information ultérieure des personnes habilitées à recourir, la commission a suivi l'avis du Conseil fédéral précisant toutefois que, pour que les personnes concernées soient informées après la transmission des renseignements et non au préalable, il faut que l'information compromette à la fois le but de l'assistance administrative et l'aboutissement de l'enquête.

Au vote sur l'ensemble, la commission a adopté le texte modifié par 18 voix contre 7.

**Baader** Caspar (V, BL): Einmal mehr ist das Parlament im Begriff, ausländischem Druck nachzugeben und ein Gesetz zu schaffen, nach welchem Daten bisheriger Bankkunden ohne deren vorgängige Orientierung ins Ausland geliefert werden können. Das Steueramtshilfegesetz mit der Möglichkeit von Gruppenanfragen ist erst am 1. Februar 2013 in Kraft getreten, und schon schlägt der Bundesrat mit dieser Vorlage nach abgekürzter, nur einmonatiger Vernehmlassungsfrist dem Parlament wieder eine Änderung vor. Auslöser war anscheinend das Communiqué der G-20-Minister zu ihrem Treffen vom 19./20. Juli, in welchem alle Staaten aufgefordert wurden, die Empfehlungen des Global Forum der OECD ohne Verzug umzusetzen.

Um die Phase 2 des Peer Review zu bestehen, müsste die Schweiz drei weitere Bedingungen erfüllen, erklärte uns die Finanzministerin: Erstens müsste die Schweiz eine noch grössere Zahl von an den OECD-Standard angepassten Doppelbesteuerungsabkommen abschliessen, obschon wir von total neunzig Abkommen bereits fünfzig angepasst haben. Zweitens müsste die Schweiz mehr Transparenz bei Inhaber- und Namenaktien nichtbörsenkotierter Unternehmen herstellen; das soll im Rahmen der Umsetzung der Gafi-Empfehlungen geregelt werden. Drittens müsste die Schweiz die Notifikation regeln, das heisst die Möglichkeit zur Herausgabe von Bankkundendaten an andere Staaten schaffen – und zwar die Herausgabe von Daten vor Orientierung der Betroffenen. Dieser dritte Punkt soll jetzt eben mit dieser Revision des Steueramtshilfegesetzes eingeführt werden.

Für die SVP-Fraktion ist dieses Vorgehen unverständlich. Wieso lässt sich das Eidgenössische Finanzdepartement von den G-20-Staaten, von der OECD und auch von einzelnen Staaten wie zum Beispiel den USA immer wieder unter Druck und Zeitdruck setzen und zu etwas zwingen, obschon in der OECD das Einstimmigkeitsprinzip gilt, die Schweiz also die gegenteilige Position einnehmen und sich widersetzen könnte?

Der Bericht des Peer Review 1 ist noch nicht einmal fertig umgesetzt, und schon soll die Schweiz als Vorreiterin die Voraussetzungen dafür schaffen, das Peer Review 2 zu bestehen. Das Peer Review 2 ist aber ein



länger dauernder Prozess, bei dem noch lange nicht alle OECD-Staaten die Voraussetzungen zur Zulassung erfüllt haben. Zudem scheint das Zulassungsverfahren völlig willkürlich zu sein. Ursprünglich erklärte uns Herr Bundesrat Merz einmal, wir müssten zwölf OECD-konforme Abkommen haben. Zwischenzeitlich sind es fünfzig, und die Limite wird immer höher geschraubt. Die grossen Staaten nehmen für sich in Anspruch, einfach zugelassen zu werden, und die kleineren Staaten wie insbesondere die Schweiz werden unter Druck gesetzt und müssen strengere Voraussetzungen erfüllen. Damit sind wir nicht einverstanden. Aber auch inhaltlich ist die SVP-Fraktion gegen diese Vorlage. Für uns sind Gruppenanfragen an sich nach wie vor nicht mit dem Schweizer Bankkundengeheimnis vereinbar, das immer noch in Rechtskraft steht. Daher haben wir uns seinerzeit schon gegen die Aufnahme der Gruppenanfragen in Artikel 6 des Steueramtshilfegesetzes gewehrt. Mit der vorliegenden Revision soll jetzt zudem massiv in die Persönlichkeitsrechte von Bankkunden eingegriffen werden. Rechtsstaatliche Garantien sollen einfach über Bord geworfen werden, indem mit Artikel 21a die Möglichkeit geschaffen wird, dem ersuchenden Staat durch eine Schweizer Amtsstelle – die Eidgenössische Steuerverwaltung – auf Anfrage Bankdaten von jahrzehntelang willkommenen Kunden gleich gruppenweise und ohne gerichtliche Vorprüfung auszuliefern, und dies, bevor die betroffenen Kunden orientiert werden und sich mittels Beschwerde wehren können. Das entspricht nicht schweizerischer Rechtstradition. Die Gefahr ist gross, dass sich unter diesen Kunden auch viele Unschuldige befinden, welche mit diesem Vorgehen irreparable Schäden erleiden. Wo bleiben da unser Rechtsstaat und die gerade von vielen Ausländern bisher immer geschätzte Rechtssicherheit? Dieses Verfahren mit nachträglicher Information öffnet zudem "fishing expeditions" Tür und Tor –

AB 2013 N 2181 / BO 2013 N 2181

eine Abgrenzung zu Gruppenanfragen wird praktisch verunmöglicht.  
Ich bitte Sie deshalb, dieser Revision nicht zuzustimmen und gar nicht erst auf die Vorlage einzutreten.

**Pelli Fulvio (RL, TI):** Nachdem in der Kommission zwei Anträgen zur besseren Präzisierung der Gruppensuchen bei Artikel 3 Buchstabe c und zur zusätzlichen Begrenzung der Ausnahmefälle bei fehlender vorzeitiger Information des Betroffenen bei Artikel 21a zugestimmt wurde, hat zuerst die FDP-Liberale Delegation in der WAK und dann auch die Fraktion entschieden, die so angepasste Vorlage des Bundesrates zu unterstützen. Unsere Fraktion teilt die Auffassung des Bundesrates, dass es nötig ist, unsere Gesetzgebung an die Erfordernisse der sogenannten internationalen Standards anzupassen. Das ist es, was die Schweiz als Kleinstaat seit je macht. Es ist auch ihr Erfolgsrezept: Sobald ihre Position mit dem europäischen oder weltweiten Standard inkompatibel wird, sucht sie einen Ausweg, um im Markt zu bleiben. Bis jetzt ist es der Schweiz gelungen, dank dieser intelligenten Anpassungsstrategie alle internationalen Hürden in allen Gebieten der Wirtschaftspolitik erfolgreich zu überwinden. Diesmal machen wir Freisinnig-Liberalen die Anpassung sehr ungerne, weil wir mit einem Weltstandard konfrontiert sind, der mit dem Parameter der Rechtsstaatlichkeit schwer vereinbar ist. Leider werden internationale Beziehungen zunehmend vom Recht des Stärkeren dominiert; grosse Staaten nutzen nichtdemokratisch legitimierte Gremien wie die G-20 aus, um weltweit ihre Interessen durchzusetzen. Mächtige Länder wie Deutschland, Grossbritannien oder die USA befinden sich nicht dort, wo sie sein sollten, nämlich auf grauen oder schwarzen Listen; sie stehen nicht wegen ungenügender Geldwäschereinormen am Pranger. Auch im Peer Review des Global Forum fehlt jegliche Kritik. In einem solchen Umfeld braucht leider ein kleiner, aber wirtschaftlich in der Liga der Schwergewichte spielender Staat wie die Schweiz Rechtssicherheit und Stabilität und hat deshalb keine andere Alternative, als die internationalen Normen zu übernehmen und sie intelligent und pragmatisch umzusetzen. Wie das gemacht werden soll, werde ich später in der Diskussion über die einzelnen Artikel kommentieren. Die Kröte ist aber im Interesse des Werk- und Finanzplatzes Schweiz zu schlucken. Aus diesen Überlegungen treten wir auf die Vorlage ein.

**Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL):** In welchem Umfeld diskutieren wir diese Revision? Die Staatengemeinschaft duldet keine Steuerhinterziehungsoasen mehr, und das zu Recht. Jedes Land hat das Recht, sein Steuersubstrat nach den eigenen Gesetzen zu verteidigen und die Steuerhinterziehung zu bekämpfen. Dazu braucht es im Verkehr mit den anderen Staaten ein Amtshilfeverfahren, das es den Staaten auch ermöglicht, an die notwendigen Informationen heranzukommen.

Nochmals: Mit der Finanzkrise 2008 hat sich in Sachen Amtshilfe auch für die Schweiz Grundlegendes geändert. Die Schweiz hat sich dazu bekannt, den OECD-Standard zu erfüllen. Das gilt auch für die Amtshilfe in Steuersachen, und das bedingt eben, dass wir entsprechende Änderungen im Rahmen der Praxis der OECD auch in unserem Land abbilden. Das waren denn auch die Rahmenbedingungen für den Erlass des



Steueramtshilfegesetzes, das seit 1. Februar 2013 in Kraft ist. Es regelt die Voraussetzungen der Amtshilfe in Steuersachen mit all jenen Staaten, mit welchen die Schweiz ein Doppelbesteuerungsabkommen oder ein Abkommen über den Steuerinformationsaustausch abgeschlossen hat.

Bereits seit geraumer Zeit zeichnet sich ab, dass Änderungen notwendig sein werden. Wir von der SP-Fraktion haben bereits bei der ersten Beratung darauf hingewiesen, wie auch mit Motionen, bei welchen wir die Preisgabe des Notifikationsverfahrens verlangten. Es ist klar, dass die Schweiz nun alles daransetzen muss, nicht nur in dieser Phase 1 des Peer Review – das ist die Überprüfung der Standards durch die OECD – zu verbleiben, sondern auch in die Phase 2 zu kommen. Denn sonst ist nicht nur der Finanzplatz Schweiz, sondern vor allem, aufgrund von drohenden Sanktionen, der Werkplatz Schweiz bedroht, und daran kann in diesem Saal wohl niemand ein Interesse haben. Folglich muss die Schweiz die Empfehlungen der OECD möglichst rasch umsetzen. Es gilt, nochmals festzuhalten, dass die Schweiz entgegen dem, was Herr Baader vorher gesagt hat, das einzige OECD-Land ist, das noch nicht in der Phase 2 ist. Die exotischen Feriendestinationen, die erwähnt worden sind und zusammen mit der Schweiz die Voraussetzungen für die Phase 2 des Peer Review nicht erfüllen, sind zwar Mitglied des Global Forum, aber nicht der OECD.

Nochmals: Ich denke, es ist klar, dass wir die Voraussetzungen hier erwähnen und auch erfüllen. Es braucht erstens eine genügend grosse Anzahl Doppelbesteuerungsabkommen, die dem angepassten OECD-Standard entsprechen; dieser Prozess ist im Gang. Es braucht zweitens eine klare Identifikation der Eigentümerinnen und Eigentümer von Unternehmungen; das hätten wir bereits mit der Aktienrechtsrevision haben können, jetzt geschieht es im Rahmen der Vorlage zur Umsetzung der revidierten Gafi-Empfehlungen, die dem Parlament bald vorgelegt werden wird. Schliesslich braucht es die Aufgabe der Notifikation in Ausnahmefällen: Wenn der Zweck der Amtshilfe vereitelt zu werden droht, muss die Notifikation unterbleiben; die entsprechenden Voraussetzungen werden wir in Artikel 21a definieren. Die SP-Fraktion hat dies schon vor Längerem mit einer Motion gefordert.

Ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten. Sie schafft die Möglichkeit, die Voraussetzungen der Gruppenersuchen klarer zu definieren, und sie bringt die längst notwendige Änderung bezüglich der Ausnahmefälle bei der Notifikation. Ausserdem möchten wir ein weiteres Revisionsbegehren aufnehmen, nämlich die Frage, ob Amtshilfegesuche auch aufgrund gestohlener Daten gestellt werden dürfen oder nicht. Ich denke, diese Frage verdient im Rahmen dieser Revision eine vertiefte Prüfung, damit wir nicht gleich wieder eine nächste Revision des Amtshilfegesetzes vor uns haben.

Ich bitte Sie, im Interesse des Finanzplatzes und des Werkplatzes Schweiz auf die Vorlage einzutreten und im Wesentlichen im Sinn des Bundesrates zu beschliessen.

**Ritter Markus (CE, SG):** Es ist unbestritten speziell, dass wir jetzt über die Anpassung eines Gesetzes diskutieren, das in seiner geltenden Form am 1. Februar des laufenden Jahres in Kraft getreten ist. Die Welt um uns herum dreht sich immer schneller. Dabei gibt es Fälle, in denen der Gesetzgeber handeln muss, wenn er die Chancen des Finanz- und Wirtschaftsstandortes Schweiz intakt halten will. Diese Gesetzesanpassung ist ein solcher Fall.

Die Arbeiten im Global Forum und in weiteren Gremien der OECD gehen voran. Es hat für die Schweiz hohe Priorität, dass sie zum Peer Review 2 zugelassen wird. Die CVP/EVP-Fraktion hat mehrmals auf die Dringlichkeit dieses Geschäftes hingewiesen und insbesondere mit ihrer Interpellation 13.3391 darauf aufmerksam gemacht.

Ich möchte darauf hinweisen, dass die Schweiz zurzeit mit dreizehn weiteren Staaten auf einer Liste ist, die heute nicht zum Peer Review 2 zugelassen würden. Ich möchte Ihnen auf der einen Seite die Gelegenheit geben, Ihre Geografiekenntnisse zu testen, Ihnen auf der anderen Seite aber auch zeigen, wie schwierig es für die Schweiz mit ihrem bedeutenden Finanzplatz wäre, wenn sie nicht zum Peer Review 2 zugelassen würde. Mit uns auf dieser Liste sind: Botswana, Brunei, die Dominikanische Republik, Guatemala, Libanon, Liberia, die Marshallinseln, Nauru, Niue, Panama, Trinidad und Tobago, die Vereinigten Arabischen Emirate und Vanuatu. Es kann nicht sein, dass wir mit unserem Finanzplatz auf diesem Niveau verbleiben.

Die Empfehlungen im Bericht des Peer Review 1 vom 1. Juni 2011 konnten von uns noch nicht vollumfänglich umgesetzt werden. Drei Empfehlungen sind zumindest teilweise noch offen: die Empfehlungen zur Anzahl der konformen Doppelbesteuerungsabkommen, zur Transparenz bei den

AB 2013 N 2182 / BO 2013 N 2182

Inhaberaktien nichtbörsenkotierter Unternehmen und zur Frage des Zeitpunkts der Notifikation. Dabei ist erstaunlich, dass wir international gesehen zwar eine hohe Anzahl an Doppelbesteuerungsabkommen haben, nun aber am Anteil der an die neuesten Standards angepassten Abkommen gemessen werden. Hier wird mit



ungleichen Ellen gemessen. Das ist störend und soll in den künftigen Verhandlungen thematisiert werden. Es ist aber sehr sinnvoll, mit dieser Gesetzesanpassung die Frage der Notifikation aktiv anzugehen und dabei insbesondere die Ausnahmen klar zu regeln, also die Frage, wann auf eine vorgängige Notifikation zur Gewährung der Amtshilfe verzichtet werden kann.

Sehr wichtig für die CVP/EVP-Fraktion war, dass anders als in der Vernehmlassungsvorlage auf den Artikel bezüglich Amtshilfe auf der Basis ursprünglich gestohlener Daten verzichtet wurde. Ein solcher Artikel hätte geradezu Anreize für Datendiebstahl geschaffen; dies kann und darf nicht sein.

Die vorgeschlagene Anpassung des Steueramtshilfegesetzes ist für den Finanz- und Wirtschaftsstandort Schweiz von Bedeutung. Die CVP/EVP-Fraktion unterstützt daher den Antrag auf Eintreten und bittet Sie, das ebenfalls zu tun.

**Schelbert** Louis (G, LU): Mit dem Steueramtshilfegesetz anerkennt die Schweiz, dass andere Staaten legitime Ansprüche auf ihr Steuersubstrat haben und dass sich die Länder gegenseitig dabei unterstützen sollen, dieses Substrat auszuschöpfen. Mit anderen Worten: Es geht darum, Steuerhinterziehern das Handwerk zu legen. Das sind relativ neue Töne für die Schweiz, aber sie klingen gut. Wir Grünen fordern das seit vielen Jahren und werten den Ausbau der Steueramtshilfe als politischen Erfolg.

Das Gesetz – auch diese Revision – beseitigt administrative Hürden und verbessert die Transparenz. Die grüne Fraktion tritt deshalb auf die Vorlage ein, aber ohne Freude, denn der Bundesrat schlägt etwas weniger als das Minimum dessen vor, was dem internationalen Standard für die Amtshilfe in Steuersachen entspricht. Es ist absehbar, dass schon bald nächste Korrekturen folgen. Das sagten wir schon 2012, als das Gesetz eingeführt wurde. Die Schweiz verhält sich aufgrund der Mehrheit aus SVP, FDP und CVP unseres Erachtens in dieser Frage weder effektiv noch effizient. Die nächste Revision lugt schon um die Ecke.

Eine zukunftsweisende Strategie müsste vorausschauend einbeziehen, was Räume öffnen und längerfristig Bestand haben könnte. Offensichtlich fährt der Zug in Richtung automatischer Informationsaustausch. Die Banken anerkennen das mittlerweile, aber eine politische Front – ich habe es erwähnt – versucht, es abzublocken. Das wird wohl nichts nützen, im Gegenteil, es drohen eher graue Listen und Isolation. Es wäre aber noch nicht zu spät.

Die Vorgaben des Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes sind klar. Eine seiner drei unmittelbaren Forderungen soll nun erfüllt werden: Künftig dürften Personen im Rahmen eines Amtshilfeverfahrens im Ausnahmefall erst nach der Übermittlung der entsprechenden Daten informiert werden. Die anderen zwei Forderungen, das heisst erstens mehr OECD-konforme Doppelbesteuerungs- und Steuerinformationsabkommen und zweitens die Identifizierung der Eigentümer von Inhaberaktien, bleiben vorläufig unerfüllt. Gerade haben Österreich und Luxemburg nebst anderen das Peer Review des Global Forum nicht oder nur ungenügend bewältigt. Sie wurden aber, anders als die Schweiz, wenigstens dazu zugelassen.

Viel Aufhebens wurde in den Kommissionsberatungen zu dieser Vorlage wieder von den gestohlenen Daten gemacht. Tatsache ist: Das Stehlen von Bankdaten ist strafbar. Die eine Frage ist, ob die Täter geschnappt werden, eine andere, was mit Anfragen geschehen soll, die sich auf gestohlene Bankdaten stützen. Der Bundesrat wollte das Auskunftsverbot lockern. Bedingung sollte sein, dass die Daten nicht aktiv beschafft wurden. Das ist in der Vernehmlassung nicht goutiert worden.

Wir Grünen halten das für scheinheilig. Letztlich dient das Totalverbot vor allem Steuerhinterziehern. Nüchtern betrachtet spielen solche Daten nur noch eine Rolle, bis der automatische Informationsaustausch installiert ist. Schon bei der Einführung des Steueramtshilfegesetzes wollten wir Grünen, dass die Schweiz auch im Verkehr mit ausländischen Staaten, mit denen keine Vereinbarungen über den Informationsaustausch in Steuersachen bestehen, eine Regelung erreicht. In der Praxis wären das vor allem Entwicklungsländer. Voraussetzung sollen jedoch die Rechtsstaatlichkeit des ersuchenden Staates und die Einhaltung von Gegenrecht sein. Wir stellen in der Detailberatung einen entsprechenden Antrag und bitten Sie jetzt schon um Unterstützung.

Die Haltung der Schweiz halten wir Grünen nach wie vor für zu defensiv. Man verteidigt vor allem das Bestehende. Selbst im Inland wird noch gemauert. Manche Daten, die international geliefert werden müssen, dürfen im Inland nicht verwendet werden. Der Erfolg dieser Politik ist mässig, zum Teil bleibt er mittlerweile aus, und in Zukunft drohen sogar wirtschaftliche Schäden. Wir versprechen uns mehr von einer proaktiven Strategie, die aktiv das zu beeinflussen sucht, was künftig vermutlich gilt.

Diese Vorlage verbessert immerhin die aktuelle Gesetzgebung etwas. Wir treten deshalb darauf ein, auch wenn wir weitere Verbesserungen für notwendig halten.

**Hassler** Hansjörg (BD, GR): Wir stehen einmal mehr vor der Grundsatzfrage, ob wir einen sauberen Finanzplatz wollen oder nicht. Die Diskussionen sind immer die gleichen. Die einen wollen, solange es irgendwie



geht, am alten Finanzplatzsystem festhalten. Andere wollen bereits den automatischen Informationsaustausch einführen, obwohl noch niemand weiss, wie dieser aussehen soll. Wir von der BDP-Fraktion haben uns für den pragmatischen Weg entschieden. Wir wollen die Schaffung eines sauberen Finanzplatzes mit einer Weissgeldstrategie kontinuierlich weiterverfolgen. Das heisst für uns, dass alle in der Schweiz angelegten Gelder sowohl von Anlegern aus dem Ausland als auch von uns Schweizerinnen und Schweizern ordnungsgemäss versteuert werden müssen. Dabei lassen wir uns vom OECD-Standard leiten. Artikel 26 des OECD-Musterabkommens verlangt jetzt eine Ergänzung unseres Steueramtshilfegesetzes, um die Voraussetzungen für das Peer Review 2 zu erfüllen.

Es fehlen uns heute drei Voraussetzungen für das Bestehen des Peer Review 2: Erstens geht es um die Herstellung von Transparenz bei Inhaber- und Namenaktien von nichtbörsenkotierten Unternehmen, zweitens um die Anzahl an OECD-konformen Doppelbesteuerungsabkommen, drittens um die Frage der Notifikation. Für die Zulassung zum Peer Review 2 müssen wir eine dieser Voraussetzungen erfüllen. Für das Bestehen des Peer Review 2 müssen wir dann alle drei erfüllen können. Mit dieser Gesetzesrevision erfüllen wir nur eine der verlangten Voraussetzungen für die Zulassung, nämlich die der Notifikation.

Für unsere Fraktion ist die vorgeschlagene Gesetzesrevision ein vernünftiger Weg, um in dieser Thematik einen Schritt weiterzukommen. Letztendlich gilt es, dafür zu sorgen, dass unsere Unternehmen im internationalen Wettbewerb nicht benachteiligt werden und dass sie nicht mit Sanktionen zu rechnen haben. Allerdings haben auch wir den Eindruck, dass die internationalen Gremien die Schweiz in der Finanzplatzdiskussion nicht schonen. Die internationale Gemeinschaft misst mit verschiedenen Ellen. So ist es für uns auch unverständlich, warum gewisse Staaten zum Peer Review 2 zugelassen werden und die Schweiz noch nicht. Aber es nützt uns wohl nicht viel, uns darüber zu ärgern. Viel sinnvoller ist es, auf dem Weg zu einem sauberen Finanzplatz weiterzukommen. Das liegt schlussendlich in unserem eigenen Interesse.

Konkret begrüssen wir in der Vorlage, dass der Bundesrat in Zukunft die Kompetenz erhält, Anpassungen im Bereich der Gruppenanfragen vorzunehmen, und dass der Bundesrat darauf verzichtet, aufgrund von gestohlenen Daten Amtshilfe zu leisten.

**AB 2013 N 2183 / BO 2013 N 2183**

In diesem Sinne unterstützt die BDP-Fraktion die Gesetzesvorlage. Wir werden auf die Vorlage eintreten und werden alle Anträge der Mehrheit unterstützen.

**Kaufmann** Hans (V, ZH): Das Steueramtshilfegesetz, das wir letzthin revidiert haben, ist ja erst seit zehn Monaten in Kraft, und schon müssen wir es wieder revidieren; Kollege Schelbert hat auch bereits weitere Revisionen angekündigt. Das ist natürlich eine Strapazierung der Rechtssicherheit.

Das ist aber nicht der einzige Grund, warum wir nicht auf diese Revision eintreten wollen. Einmal mehr sollen wir uns nach den Befehlen der OECD richten, deren Generalsekretär immerhin in der Einkommensklasse 500 000 Euro plus rangiert und deren sämtliche 2500 Mitarbeiter keinen Franken Steuern bezahlen! Diese Leute treten dann gegenüber der Schweiz als Prediger in Sachen Steuergerechtigkeit auf und haben sogar noch die Frechheit, uns mit schwarzen Listen zu drohen. Aber das genügt offensichtlich schon dafür, dass unser Bundesrat einmal mehr eingeknickt ist.

Für uns ist es nicht akzeptabel, dass man mit der neuen Revision Daten ans Ausland liefern will und die Betroffenen nicht oder erst im Nachhinein darüber informiert. Auch wenn der Bundesrat theoretisch keine Amtshilfe basierend auf gestohlenen Daten gewähren will, so wird dies in der Praxis doch kaum zu verhindern sein. Die Betroffenen können sich ja erst im Nachhinein dagegen wehren, denn sie werden ja erst im Nachhinein darüber informiert. Es werden auch Daten von Unschuldigen, die sich nicht wehren können, geliefert. Dazu kommt, dass mehrere Politiker im Ausland bereits erklärt haben, dass sie die Verwendung von gestohlenen Daten als rechtmässig erachten.

Der Bundesrat will sich auch selbst Kompetenzen zuschanzen, wenn es um die erforderlichen Inhalte von Gruppenanfragen geht. Leider kann man dem Bundesrat in dieser Beziehung nicht trauen. Wie wenig man sich in Sachen Steuerabkommen auf den Bundesrat verlassen kann, hat er ja selbst vordemonstriert: Auch Sie, Frau Bundesrätin, haben uns bezüglich Doppelbesteuerungsabkommen schon mehrmals in die Irre geführt. Mussten wir nicht im Schnellzugtempo zehn Doppelbesteuerungsabkommen durchwinken, damit wir dann von der OECD in Ruhe gelassen würden? Wir haben keine Ruhe – wir haben unter falschen Voraussetzungen gehandelt. Da halte ich es lieber mit dem Wort eines erfahrenen Politikers, der gesagt hat: "Traue keiner Regierung, die ihren Bürgern misstraut." Es ist ein Misstrauensgesetz, das wir hier schaffen.

Ich bitte Sie, auf diese Revision des Steueramtshilfegesetzes zu verzichten. Treten Sie nicht darauf ein.



**Fischer** Roland (GL, LU): Die grünliberale Fraktion tritt auf die Vorlage ein. Wir begrüßen es nämlich grundsätzlich, dass die Schweiz bei der internationalen Steueramtshilfe stets darum bemüht ist, aktuell zu sein und die internationalen OECD-Standards zu erfüllen. Allerdings nehmen wir mit zunehmender Skepsis zur Kenntnis, dass die Kadenz der Anpassungen im Steueramtshilfegesetz zunimmt. Kaum ist es in Kraft, müssen wir dieses Gesetz nun bereits wieder revidieren, da die Arbeiten im Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken rasch fortschreiten und die Forderungen auch strenger werden. So drängen die Staats- und Regierungsoberhäupter sowie die Finanzministerinnen und Finanzminister der G-20-Staaten darauf, ohne weiteren Verzug die Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum anzugehen. Aus Schweizer Sicht ist das etwas unbefriedigend, da wir als Nichtmitglied der G-20 ja auch nicht mitreden können. Einmal mehr zeigt sich, dass das Abseitsstehen – hier unfreiwillig, gehe ich doch wohl richtig in der Annahme, dass der Bundesrat sehr gerne bei der G-20 dabei wäre und sich auch sehr gerne einbringen würde – Nachteile hat.

Im Kern geht es ja hier grundsätzlich darum, dass die Schweiz in die Phase 2 des Peer Review des Global Forum aufgenommen wird. Voraussetzung dafür ist, dass wir nun rasch die im Peer-Review-Bericht vom 1. Juni 2011 enthaltenen Empfehlungen umsetzen. Eine davon ist das Vorhandensein einer Regelung, wonach im Amtshilfeverfahren in Ausnahmefällen Informationen ohne vorgängige Information der beschwerdeberechtigten Person übermittelt werden können. Im Steueramtshilfegesetz besteht nun Anpassungsbedarf, weil es heute keine solchen Ausnahmen von der vorgängigen Information vorsieht.

Ein weiterer Punkt ist, dass das Steueramtshilfegesetz grundsätzlich zwar Gruppenanfragen zulässt, allerdings gewisse Bestimmungen im Gesetz noch nicht auf Gruppenanfragen zugeschnitten sind. Deswegen ist eine entsprechende Änderung notwendig. Gewisse vorgeschlagene Anpassungen überraschen uns eigentlich nicht. Die Grünliberalen haben bereits bei der Ausarbeitung des Gesetzes, bevor es Anfang 2013 in Kraft getreten ist, darauf hingewiesen, dass allein die Streichung von "im Einzelfall" bei Artikel 4 Absatz 1 wohl kaum für Gruppenanfragen genügen werde. Wenn man heute also Artikel 4 gleichsam nackt anschaut, d. h., ohne die Vorgeschichte zu kennen, dann sieht man das eigentlich relativ klar.

Zu den einzelnen Anträgen: Bei den Anträgen werden die Grünliberalen der Kommissionsmehrheit folgen. Bei Artikel 1 möchte ich festhalten, dass es für uns nicht infrage kommt, dass wir Daten mit Staaten austauschen, mit welchen wir kein Abkommen haben und bei welchen wir davon ausgehen müssen, dass die Rechtssicherheit und auch der Datenschutz nicht genügend gewährleistet sind. Die neuen Regelungen in Artikel 21a unterstützen wir. Es ist aus unserer Sicht noch nicht klar, was der Unterschied zwischen der Formulierung mit "und" und derjenigen mit "oder" bei den Voraussetzungen für die nachträgliche Information materiell wirklich bedeutet. Wir bitten deshalb den Ständerat, diese Frage nochmals genau abzuklären.

Als Fazit halte ich im Namen der grünliberalen Fraktion fest, dass wir dafür sind, wenn der Bundesrat mit allen Mitteln sicherstellt, dass die Schweiz die Phasen 1 und 2 des Peer Review besteht. Er soll sich aber auch aktiv für unsere Interessen innerhalb der OECD einsetzen, damit die aktuell gültigen Bestimmungen im Sinne von Stabilität und Rechtssicherheit endlich ein paar Jahre Bestand haben.

Ich bitte Sie, einzutreten und den Anträgen der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

**Widmer-Schlumpf** Eveline, Bundesrätin: Es ist so, wie es gesagt worden ist: Wir haben ein Steueramtshilfegesetz, das am 1. Februar dieses Jahres in Kraft getreten ist. Und dennoch sind wir schon wieder dabei, eine Teilrevision zu machen. Es ist aber auch so, dass wir immer darauf hingewiesen haben, dass in diesem Bereich die Welt nicht stehenbleiben wird und die Entwicklung im Rahmen von Regulierungen, die internationalen Standards entsprechen, eben weitergeht.

Wir haben im Peer-Review-Bericht vom 1. Juni 2011 Empfehlungen erhalten, die wir umsetzen sollen. Wir haben uns dazu verpflichtet, sind wir doch OECD-Staat und Mitglied des Global Forum; wir haben uns verpflichtet, das umzusetzen. Um in die Phase 2 des Peer Review zu kommen, fehlen drei Voraussetzungen, das wurde gesagt:

1. Wir haben zum einen noch keine Transparenz bei Inhaberaktien. Das Thema werden wir Ihnen im Zusammenhang mit der Gafi-Botschaft, mit den Empfehlungen der Gafi-Gruppe zu dieser Offenlegung, zu diesen Fragen der Transparenz vorlegen; das wird demnächst hier dem Rat übermittelt.
2. Dann haben wir die Frage der hinreichenden Mehrheit von Amtshilfeklauseln nach OECD-Standard. Dazu ist heute gesagt worden, dass wir viele Abkommen haben, die solche enthalten. Doch im Vergleich zur Zahl der Abkommen, die wir insgesamt haben, ist es eben noch keine hinreichende Mehrheit von Amtshilfeklauseln, die wir angepasst haben.
3. Es fehlen dann noch die Amtshilfeverfahren mit oder ohne vorgängige Notifikation; das ist das Thema, das uns heute beschäftigt.



Wir haben verschiedene Anpassungen gemacht. Wir sind – ich habe es gesagt – auch unterwegs und versuchen, die anderen zwei Kriterien zu erfüllen. Doch bei diesem

AB 2013 N 2184 / BO 2013 N 2184

Kriterium der Notifikation ist es sehr wichtig, dass wir überhaupt in die Phase 2 des Peer Review kommen können. Eine andere Frage ist dann, ob wir diese Phase 2 bestehen werden; da werden dann noch andere Fragen geprüft, nämlich zur tatsächlichen Praxis und zu den bisherigen Massnahmen.

In diesem Zusammenhang und auch wieder mit Bezug auf die Notifikation möchte ich Ihnen einfach sagen, wie dann ein Bericht über die bisherige Praxis der Schweiz aussehen wird. Wir haben in den letzten drei Jahren insgesamt rund 3000 Amtshilfegesuche erhalten. Wir haben etwas mehr als 600 nicht beantwortet, nicht behandeln können, weil wir zum einen keine Amtshilfe gestützt auf gestohlene Daten leisten, auch dann nicht, wenn die gestohlenen Daten bei Dritten sind; zum andern auch, weil wir immer notifizieren und die Ausnahme von der Notifikation bis heute nicht kennen. Darum ist es wichtig, dass man in streng begrenzten Fällen – Herr Nationalrat Pelli hat bereits darauf hingewiesen, dass man hier dann wirklich einen Rahmen setzen muss – auf diese Notifikation vorgängig verzichtet und sie dann im Nachhinein macht.

Jetzt noch eine Bemerkung zu Herrn Nationalrat Kaufmann – wir können ja alle diese Fragen dann in der Detailberatung noch einmal aufnehmen -: Sie haben gesagt, ich hätte Sie schon verschiedentlich in die Irre geführt. Ich habe nie gesagt, Herr Nationalrat Kaufmann, dass man für immer und ewig alle Probleme gelöst habe, wenn man ein Problem mit der OECD löst. Sie müssen mir zeigen, wo ich das gesagt haben soll. Ich denke, das ist auch ein bisschen Ausdruck der Machtlosigkeit gegenüber dieser Entwicklung, die wir ja alle empfinden. Das kenne ich auch, nur sage ich Ihnen: Es hilft uns nicht weiter, die Empörung noch und noch zu bewirtschaften, sondern es ist Zeit, dass wir versuchen, Lösungen zu finden. Dieser Vorschlag des Bundesrates ist eine pragmatische Lösung.

Ich möchte Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten und im Sinne des Bundesrates zu entscheiden.

**Le président** (Rossini Stéphane, premier vice-président): Les rapporteurs renoncent à prendre la parole. Nous votons sur la proposition de non-entrée en matière de la minorité Baader Caspar.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 13.083/9808)

Für Eintreten ... 123 Stimmen

Dagegen ... 46 Stimmen

(4 Enthaltungen)

### **Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen Loi fédérale sur l'assistance administrative internationale en matière fiscale**

#### *Detailberatung – Discussion par article*

#### **Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Titre et préambule, ch. I introduction**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 1 Abs. 1**

*Antrag der Minderheit*

(Schelbert, Birrer-Heimo, Jans, Maire Jacques-André, Marra)

...

a. (die Änderung betrifft nur den französischen Text)

b. ... vorsehen; oder





c. im Verkehr mit ausländischen Staaten, mit denen keine bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen über den Austausch von Steuerinformationen bestehen, sofern diese Staaten auch der Schweiz Amtshilfe in Steuer-sachen gewähren, wobei die betroffene Person gegen die Schlussverfügung insbesondere dann Beschwerde erheben kann, wenn das Amtshilfeersuchen missbräuchliche Zwecke verfolgt und/oder ihr infolge der Daten-übermittlung mit grosser Wahrscheinlichkeit Verletzungen der grundlegenden Menschenrechte gemäss EMRK drohen.

**Art. 1 al. 1***Proposition de la minorité*

(Schelbert, Birrer-Heimo, Jans, Maire Jacques-André, Marra)

...

- a. fondée sur les conventions contre les doubles impositions;
- b. fondée sur d'autres conventions internationales qui prévoient un échange de renseignements en matière fiscale; ou
- c. octroyée dans le cadre de relations entre la Suisse et des Etats étrangers avec lesquels il n'existe aucune convention bilatérale ou multilatérale sur l'échange de renseignements fiscaux, pour autant que ces Etats accordent également à la Suisse une assistance administrative fiscale; la personne concernée peut faire recours contre la décision finale notamment si la demande d'assistance administrative répond à des objectifs abusifs ou si la transmission d'informations risque, selon toute vraisemblance, d'enfreindre les droits de l'homme fondamentaux prévus par la CEDH.

**Schelbert** Louis (G, LU): Im Namen der Kommissionsminderheit beantrage ich, dass die Amtshilfe weiter gefasst wird. Aktuell ist sie auf bestimmte Abkommen beschränkt. Wir denken, es bräuchte, unabhängig von der Art der Beziehungen, eine prinzipielle Regelung für ersuchende rechtsstaatlich organisierte Länder, die der Schweiz im Gegenzug ebenfalls Amtshilfe in Steuersachen gewähren. Ziel der Anstrengungen ist, dass sich die Schweiz bezüglich Informationsaustausch gegenüber den Steuerbehörden aller Länder gleich verhält. Für kurze Zeit hat das der Bundesrat auch so gesehen. Das ist in der heutigen Praxis und im geltenden Gesetz nicht mehr der Fall: Heute geht es nur um Länder, mit denen ein Abkommen besteht. Für andere, namentlich für viele Länder des Südens, gilt der Erlass nicht.

Ohne Informationsaustausch ist Steuerflucht leichter, das wollen wir Grünen nicht. Die Schweiz muss auch mit ausländischen Staaten, mit denen der Informationsaustausch in Steuerfragen nicht geregelt ist, einen Austausch haben können. Voraussetzung muss sein: Rechtsstaatlichkeit des ersuchenden Staates und die Einhaltung von Gegenrecht. Der Austausch soll nicht nur mit Ländern erfolgen, die genügend Macht haben, die Schweiz dazu zu zwingen. Im Übrigen kann die beantragte Bestimmung die Kontaktnahme im Hinblick auf spätere Vereinbarungen und Abkommen erleichtern.

Nach Auffassung der Kommissionsminderheit soll die Schweiz aufhören, Steuerhinterzieher schützen zu helfen. Das aber passiert bis auf den heutigen Tag, übrigens auch im Inland. Mit dem geltenden Recht ist ein schweizerischer Steuerbeamter zwar gehalten, auf Anfrage bestimmter Länder hin Auskünfte über Steuerpflichtige einzuholen, und diese Informationen können ins Ausland weitergeleitet werden. Im inländischen Veranlagungsverfahren hingegen darf derselbe Steuerbeamte die gleichen Informationen unter Umständen nicht verwenden. Das ist stossend, dieser Widerspruch muss endlich aufgelöst werden, das verlangen auch die Kantone. Die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug hat sich überlebt. Steuerhinterzieher verdienen keinen Schutz, weder im Ausland noch im Inland.

Wir beantragen Ihnen im Sinne dieser Ausführungen, der Kommissionsminderheit zu folgen.

**Vischer** Daniel (G, ZH): Ich ersuche Sie, diesen Minderheitsantrag zu unterstützen. Nach unserer Auffassung geht es hier um die zentrale Frage, wie die Schweiz, global

AB 2013 N 2185 / BO 2013 N 2185

gesehen, aus dem Schlamassel betreffend Steuerhinterziehung, Steuerbetrug und Hortung von Fluchtgeldern herauskommt. Es zeichnet sich ja mit diesem Gesetz nun ab, dass eine Lösung gegenüber den Staaten gefunden wird, mit denen bereits Doppelbesteuerungsabkommen und andere internationale Abkommen bestehen. Es könnte ja zur Situation führen, dass es nunmehr ein Set von Abkommen gibt, bei denen sich eine cleane Regelung tatsächlich durchsetzt, weil in diesem Bereich gar keine andere Möglichkeit mehr besteht. Hingegen ist die Schleuse weiter geöffnet für die Staaten, nicht zuletzt aus dem Süden, mit denen keine derartigen Abkommen bestehen, gegenüber denen weiterhin eigentlich nichts unternommen werden kann. Hier





könnte sich ein automatischer Informationsaustausch (AIA) durchsetzen. Genau hier, nämlich bei dieser Spaltung bei der Lösung des Steuerdesasters, will Kollege Schelbert mit seiner Minderheit Abhilfe schaffen. Er will erreichen, dass auch mit Staaten aus der Dritten Welt, mit denen derzeit keine Abkommen bestehen, die Möglichkeit von Regelungen bezüglich AIA geschaffen wird. Er nennt zwei Grundvoraussetzungen, die selbstverständlich sind: rechtsstaatliches Verfahren und Reziprozität. Das ist ja auch sonst das Set an elementaren Voraussetzungen, damit die Schweiz überhaupt solche Verhandlungen führt.

Nun wird gesagt, das sei gar nicht realistisch, weil gar keine Anknüpfungspunkte bestünden. Das mag derzeit so sein. Aber diese gesetzliche Bestimmung ermöglicht es potenziell, diese Hürde zu überwinden, und ermöglicht es zu verhindern, dass wir am Schluss einen Finanzplatz haben, von dem man sagt: Okay, das Problem mit diesem einen Desaster wurde gelöst; mit Staaten, bei denen vormals bezüglich Steuerflucht Probleme bestanden, gelten nun Regelungen, aber hinsichtlich eines anderen Teils der Welt gilt das eigentlich nicht. Es wird weiter so gehandelt wie bis anhin, als wäre nichts geschehen. Kollege Schelbert will mithin mit dieser Bestimmung eine Universalisierung anstreben: dass alle Länder der Welt, mindestens potenziell, mit gleichen Ellen gemessen werden und dass die Schweiz als Finanzplatz die gepriesene Sauberkeit, die ja schmerzlich durchgesetzt werden musste, universal tatsächlich gewährleistet.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, diese Lücke zu schliessen und den Antrag der Minderheit Schelbert zu unterstützen.

**Le président** (Rossini Stéphane, premier vice-président): Le groupe libéral-radical, le groupe UDC et le groupe PDC/PEV rejettent la proposition de la minorité, le groupe socialiste la soutient.

**Darbellay** Christophe (CE, VS), pour la commission: Nous avons, à l'article 1, une proposition de minorité Schelbert. En principe, l'entraide administrative en matière fiscale doit se baser sur un document, une convention bilatérale ou multilatérale; il peut s'agir de conventions contre les doubles impositions ou d'autres conventions internationales qui prévoient un échange de renseignements en matière fiscale. La proposition de la minorité Schelbert prévoit que l'on puisse le faire même avec des pays avec lesquels nous n'avons pas ce type de convention, simplement si le pays en question nous offre la réciprocité.

Dans un domaine aussi compliqué et aussi difficile, vous en conviendrez, cette légèreté et cette forme de naïveté peuvent surprendre: nous n'aurions aucune assurance que le pays partenaire s'exécute; la seule garantie serait la promesse – dont vous connaissez la valeur dans ce contexte. Il n'y aurait en réalité ni cadre juridique ni sécurité juridique. Il y a donc un côté très boy-scout dans cette manière d'envisager l'entraide administrative en matière fiscale.

La commission, par 17 voix contre 7, vous invite à rejeter la proposition défendue par la minorité Schelbert.

**Maier** Thomas (GL, ZH), für die Kommission: In Artikel 1 möchte eine Minderheit – Sie haben es gehört – eine Änderung einfügen, die in der Vorlage des Bundesrates nicht enthalten ist. Grundsätzlich geht es darum, dass die Schweiz auch ausländischen Staaten Amtshilfe gewährt, mit denen keine bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen über den Austausch von Steuerinformationen bestehen. Im Namen der Mehrheit Ihrer WAK bitte ich Sie, dies nicht zu beschliessen.

Wie Sie schon länger wissen und wie Sie jetzt auch dieser Debatte wieder entnehmen können, sind diese Amtshilfeverfahren sowohl von ihrer Konzeption her wie auch in Bezug auf den Prozess und die Durchführung in der Praxis äusserst aufwendig und kompliziert. Dies liegt logischerweise in der Natur der Sache, geht es doch sowohl für die ausländischen Staaten wie auch für die betroffenen Personen meist um viel; es handelt sich um teilweise komplexes Steuerrecht. Weiter besteht, wie ich auch schon ausgeführt habe, ein komplexes internationales Regelwerk, an das wir uns halten wollen.

Aus diesen Gründen ist es unerlässlich, dass wir mit Staaten, denen wir Amtshilfe gewähren wollen, eine saubere rechtliche Grundlage in Form von klaren bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen haben. Diese Vereinbarungen sind quasi die Schienen, auf denen die Verfahren anschliessend fahren können. Würden wir dies ändern, sähen wir uns rasch mit Anfragen von Staaten konfrontiert, die aus unserer Sicht wenig vertrauenswürdig sind oder in unserem Verständnis eben keine Rechtsstaaten darstellen. Heute stützen wir Amtshilfeverfahren immer auf einen Vertrag oder eine multilaterale Konvention, in der klar aufgezeigt wird, unter welchen Bedingungen welcher Staat was tut. Würden wir das ändern, müssten wir jeden Einzelfall prüfen, und das wäre sehr aufwendig und sehr schwierig.

Die Kommission hat den Antrag, der jetzt als Minderheitsantrag vorliegt, mit 17 zu 7 Stimmen abgelehnt.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 13.083/9809)





Für den Antrag der Minderheit ... 54 Stimmen  
Dagegen ... 121 Stimmen  
(0 Enthaltungen)

**Art. 3 Bst. c**

*Antrag der Kommission*

c. ... verlangt werden, die nach einem identischen Verhaltensmuster vorgegangen sind und anhand ...

**Art. 3 let. c**

*Proposition de la commission*

c. ... sur plusieurs personnes ayant eu un modèle de comportement identique et étant identifiables ...

**Pelli Fulvio (RL, TI):** Permettetemi un intervento in lingua italiana, anche per dare un po' di riposo alle traduttrici che devono continuamente lavorare.

Il Consiglio federale ha cercato di indicare nella legge sull'assistenza amministrativa fiscale una soluzione praticabile al quesito della differenza che esiste fra quelle che definiamo domande raggruppate, in tedesco "Gruppenersuchen", che sono leciti e quella che in lingua inglese viene definita una "fishing expedition", cioè una ricerca indiscriminata, alla cieca, di colpevoli e di prove. La proposta nella legge è duplice: una definizione di base all'articolo 3, accompagnata, nell'articolo 6 capoverso 2bis, dal rinvio al Consiglio federale del compito di definire in un'ordinanza i dettagli. Il Consiglio federale si baserà nel suo lavoro sulla prassi in vigore a livello internazionale, ben descritta nel messaggio.

La commissione non era soddisfatta di questa proposta ed è voluta andare oltre nella definizione del concetto di domanda raggruppata, inserendo nella legge accanto al criterio della identificabilità – evidentemente sulla base della domanda di assistenza delle persone su cui il fisco straniero indaga – un chiarimento anche del concetto di raggruppamento che il Consiglio federale prevedeva probabilmente di definire solo nell'ordinanza. Questo, secondo la commissione non è però accettabile. Le domande di assistenza amministrativa in materia fiscale che sono e saranno introdotte con la definizione di domande raggruppate devono essere tali anche in senso materiale e non solo in senso formale. Devono cioè chiedere

AB 2013 N 2186 / BO 2013 N 2186

informazioni su comportamenti di persone identificabili che si sono comportate tutte nello stesso modo. Senza questa in commissione incontestata precisazione il gruppo liberale-radical non avrebbe potuto accettare la revisione della legge. Definendo così le domande raggruppate per forma e per materia si definiscono anche le domande che non possono essere sussunte nel concetto e che quindi devono essere considerate o domande individuali non raggruppate – e quindi riferite al comportamento di singole persone fisiche o giuridiche chiaramente identificabili senza estensione della ricerca ad altri – oppure delle illecite ricerche indiscriminate, alla cieca, di prove – "fishing expedition".

Grazie a questa precisazione nella legge la commissione crea all'attenzione dei tribunali svizzeri il criterio distintivo attraverso il quale essi potranno nei casi concreti decidere se si è confrontati con una legittima domanda raggruppata oppure con una "fishing expedition" illecita, non solo in Svizzera, ma anche altrove, alla luce delle regole internazionali definite dall'OCSE nell'ormai famoso articolo 26 del modello di convenzione relativo all'assistenza amministrativa in materia fiscale. La proposta esclude anche che evoluzioni più o meno giustificabili della prassi e codificate a livello internazionale – spesso legate più ai bisogni dei grandi Stati che a legittime esigenze di carattere legale – possano essere adottate in Svizzera senza una modifica di legge, senza una decisione del Parlamento.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 6 Abs. 2bis**

*Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit*

(Baader Caspar, Amstutz, Flückiger Sylvia, Kaufmann, Rime, Röstli, Walter)

Das Parlament bestimmt ...

**Art. 6 al. 2bis**

*Proposition de la majorité*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité*

(Baader Caspar, Amstutz, Flückiger Sylvia, Kaufmann, Rime, Röstli, Walter)

Le Parlement fixe ...

**Baader Caspar** (V, BL): Bei Artikel 6 geht es darum, wer die Kompetenzen haben soll, den erforderlichen Inhalt für Gruppenanfragen festzulegen. Der Bundesrat beansprucht diese Kompetenz für sich. Wir sind aber der Meinung, dass dies Aufgabe des Parlamentes sein und bleiben soll, und zwar in einem nichtreferendumspflichtigen Akt, also z. B. in einer Parlamentsverordnung. Wir lehnen daher die in Artikel 6 vorgesehene Kompetenzdelegation ab.

Es geht hier letztlich darum, die Voraussetzungen für staatliche Eingriffe in die Privatsphäre von Bankkunden, in deren Persönlichkeitsrechte und in deren Rechtsweggarantien festzulegen. Es geht aber auch darum, die Abgrenzung gegenüber "fishing expeditions" zu definieren. Gerade weil es hier um Eingriffe in verfassungsmässige Rechte von Bankkunden geht, muss unseres Erachtens das Parlament zuständig sein. Wir wollen damit verhindern, dass der Bundesrat aufgrund dieser Kompetenz jedes Mal von sich aus nachgeben kann, wenn die G-20-Staaten oder die OECD wieder Druck aufsetzen und eine Änderung oder Ausweitung der Gruppenanfragen verlangen oder ihre Standards ändern. Unseres Erachtens muss hier das Parlament ein Mitspracherecht behalten, sonst sind einem ständigen Nachgeben Tür und Tor geöffnet.

Ich bitte Sie deshalb, meinem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Leutenegger Oberholzer Susanne** (S, BL): Dass die Gruppensuchen definiert werden müssen, war bereits klar, als wir dieses "im Einzelfall" gestrichen haben. Wir begrüssen es denn auch, dass jetzt bei Artikel 3 Buchstabe c die Fassung der Kommission, die nämlich die Formulierung "identische Verhaltensmuster" verlangt, vom Bundesrat nicht bestritten worden ist. Sie haben dort auch zugestimmt.

Jetzt kommt die Frage der Verordnung. Ich bitte Sie also dringend, den Antrag der Minderheit Baader Caspar abzulehnen. Herr Baader, auch wenn Sie die Kompetenz zur Verordnung dem Parlament übertragen, die Frage der "fishing expeditions" wird dadurch nicht entschieden. Es geht doch nicht, dass wir bei kritischen Fragen jedes Mal die Kompetenzen vom Bundesrat zum Parlament und umgekehrt verschieben. Ich habe die letzte Aktion noch gut in Erinnerung: Es war die Verordnung zur "Too big to fail"-Gesetzgebung. Da haben wir eine befristete Verordnungskompetenz des Parlamentes geschaffen. Die Verordnung ist damit nicht besser geworden.

Hingegen ist es sinnvoll – und dieses Recht haben wir ja –, wenn die Verordnung zur Konsultation in die zuständige Kommission kommt. Ich bin auch überzeugt, dass die Finanzministerin bereit ist, die Verordnung in der WAK zu diskutieren. Aber ich möchte nicht, dass das einreisst, dass wir aus jeder Verordnung eine Parlamentsverordnung machen, denn die Verordnungskompetenz liegt beim Bundesrat und soll bei den zentralen Fragen auch dort bleiben.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag der Minderheit Baader Caspar abzulehnen und der Mehrheit zu folgen.

**Ritter Markus** (CE, SG): Für die CVP/EVP-Fraktion ist es von grosser Bedeutung, dass wir mit diesem Gesetz praktikable Lösungen vorschlagen. Wir als Gesetzgeber stecken den Rahmen der Gewährung von Steueramtshilfe ab. Der Bundesrat muss die Detailfragen auf Basis einer Verordnung regeln, so, wie es uns Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf in der Kommission bestätigt hat. Dazu gehört auch die Definition des erforderlichen Inhalts eines Gruppensuchens. Es ist dabei sicherlich zweckmässig, wenn die Verordnung den zuständigen Kommissionen zur Konsultation unterbreitet wird.

Immer wieder wird gefordert, dass wir unsere Prozesse schlank halten. Das Parlament mit seinen zugegebenermassen doch langwierigen Verfahren im Zweikammersystem soll nur im Ausnahmefall auf verkürzte Verfahren zurückgreifen müssen. Deshalb macht es Sinn, dass der Bundesrat bei Artikel 6 Absatz 2bis die Kompetenz erhält, den erforderlichen Inhalt eines Gruppensuchens zu definieren.

Die CVP/EVP-Fraktion wird deshalb bei diesem Artikel den Antrag der Mehrheit unterstützen und bittet Sie, dasselbe zu tun.

**Schelbert Louis** (G, LU): In Artikel 6 will die Minderheit Baader Caspar erreichen, dass nicht der Bundesrat, sondern das Parlament befugt ist, den erforderlichen Inhalt von Gruppenanfragen zu bestimmen. Wir Grünen erachten die Bundesversammlung nicht als das dafür geeignete Organ. Die SVP setzt mit diesem Antrag ihren Widerstand im Bereich der Gruppenanfragen fort. Sie versucht, die Hürden zu erhöhen und den Austausch zu



erschweren. Das wollen wir Grünen nicht.

Den Grundsatzentscheid für die Zulässigkeit von Gruppenanfragen hat die OECD getroffen, dem kann sich die Schweiz nicht entziehen, und das ist auch gut so. Bei allen rechtsstaatlichen Bedenken, die man haben kann, gilt es auch immer, den Zweck einer Massnahme zu würdigen. Steuerhinterziehung muss international bekämpft werden, und dazu dienen die Gruppenanfragen auf rechtsstaatlich korrekte Art und Weise.

Es ist davon auszugehen, dass die heute geltende Definition in der Praxis noch weitere Änderungen erfahren wird. Dafür jedes Mal einen Gesetzgebungsprozess zu starten, halten wir für verkehrt. Sie wissen, wie viel Zeit es im Normalfall erfordert, wenn eine Änderung von beiden Parlamentskammern behandelt werden muss. Da der Grundsatz beschlossen ist, handelt es sich hier zudem vielmehr um eine Vollzugsaufgabe.

AB 2013 N 2187 / BO 2013 N 2187

Wir beantragen Ihnen, den Minderheitsantrag Baader Caspar abzulehnen.

**Le président** (Rossini Stéphane, premier vice-président): Le groupe libéral-radical soutient la proposition de la majorité.

**Widmer-Schlumpf** Eveline, Bundesrätin: In Artikel 3 dieses Gesetzes definieren wir, was unter dem Titel "fishing expeditions" nicht gemacht werden kann. Dieser Artikel gilt für das ganze Gesetz. Wir müssen nicht in jeder einzelnen Bestimmung noch einmal darauf hinweisen, dass wir "fishing expeditions" nicht akzeptieren. Wir haben auch klar gesagt, dass wir Gruppensuchen in einem ganz klar beschränkten Rahmen akzeptieren. Auch das ist festgelegt, auch das gilt.

Jetzt ist die Frage: Wie legt man den erforderlichen Inhalt der Gruppensuchen in diesem vom Gesetz klar gesteckten Rahmen fest? Warum soll das der Bundesrat machen und nicht das Parlament? Ich denke, das ist richtig so, dass es der Bundesrat macht. Wir sind als Schweiz Teil der OECD. Ich möchte hier vielleicht auch einmal sagen: Wir sagen immer, die OECD bestimme über uns, aber wir sind in der OECD dabei, wir sind Teil von ihr, wir stimmen mit. Wir gehören zu dieser Gruppe. Das ist wie im Parlament, da ist man auch Teil des Parlamentes, und wenn ein Entscheid gefällt wird, ist das der Parlamentsentscheid, ob man das gerne hat oder nicht. Manchmal ist man bei der Mehrheit, manchmal ist man nicht bei der Mehrheit.

Der Bundesrat macht hier nichts materiell Neues. Wir sagen im gesetzten Rahmen, was der erforderliche Inhalt eines Gruppensuchens ist. Und selbstverständlich ist es so: Wenn materiell etwas geändert würde, kämen wir damit ins Parlament. Das ist ganz klar.

Und mit Bezug auf die Verordnung kann ich Ihnen hier auch sagen – und ich sage das gerne -: Natürlich werden wir Sie konsultieren, damit Sie wissen, was der Inhalt der Verordnung ist. Das gehört zur gemeinsamen Tätigkeit von Bundesrat und Parlament. Wir werden das also auch hier tun.

**Darbellay** Christophe (CE, VS), pour la commission: La Suisse a accédé aux nouveaux standards qui concernent les demandes groupées. Elle exclut évidemment la pêche aux informations, les fameuses "fishing expeditions". Il s'agit ici de savoir comment nous adaptions le droit national aux nouveaux standards de l'OCDE dont nous sommes partie prenante et à laquelle nous participons pour définir les nouveaux standards globaux. Depuis mars 2009, la Confédération, par le Conseil fédéral, a décidé de s'adapter aux standards internationaux. Ces standards évoluent à un rythme très rapide, ce qui exigerait, si c'était de la compétence du Parlement, d'adapter la base légale pratiquement tous les trois ou six mois, ce qui est parfaitement disproportionné. Il faut éviter la lourdeur de la machine parlementaire. Il s'agit ici vraiment de standards que nous reprenons. S'il y avait des choses plus fondamentales à "implémenter" dans notre droit, il faudrait évidemment ouvrir un chantier législatif, mais cela ne paraît pas nécessaire chaque fois que ces critères pour les demandes groupées sont modifiés. S'il s'agissait d'aller plus loin, la position serait évidemment différente.

Je pense que la revendication du Conseil fédéral, qui souhaiterait le faire au niveau de l'ordonnance, est tout à fait légitime; elle est pragmatique. Je vous enjoins donc, comme la commission, qui a pris sa décision par 18 voix contre 7, à adopter sa proposition.

**Maier** Thomas (GL, ZH), für die Kommission: Bei diesem Artikel möchte eine Minderheit die Kompetenz für den erforderlichen Inhalt von Gruppenanfragen dem Parlament belassen; die Begründungen dazu haben Sie gehört.

Wir haben diesen Punkt in der Kommission intensiv diskutiert. Selbstverständlich ist es klar, dass die eidgenössischen Räte so viel wie möglich und klar legiferieren wollen und sollen. Auf der anderen Seite geht es nach Meinung der Mehrheit Ihrer Kommission auch ganz klar um die rasche Umsetzung sehr praktischer Aspekte – die zweite Revision dieses Gesetzes quasi innerhalb Jahresfrist ist der beste Beweis dafür. Nach



Meinung der Mehrheit würden wir hier drin uns ohne die notwendige vertiefte Kenntnis der Materie in diversen Details verlieren, wenn wir exakt definieren müssten, wie eine Gruppenanfrage daher kommen sollte. Es ist hier vor allem aus praktischen Gründen angebracht, dem Bundesrat das Vertrauen zu schenken, damit er an dieser Stelle erstens eine klare, möglichst eng gelegte Definition findet und zweitens auch rasch auf sich weiter verändernde internationale Rahmenbedingungen reagieren kann.

Die Minderheit argumentiert damit, dass es hier um eine Festsetzung der Voraussetzungen für Eingriffe in die Privatsphäre und die Persönlichkeitsrechte von verdächtigen Personen gehe und diese Voraussetzungen vom Parlament definiert werden sollten.

Die Mehrheit hält dem entgegen, dass dies eine typische Vollzugsaufgabe der Exekutive sei, weil sich diese Voraussetzungen inhaltlich ständig ändern werden. Es hat keinen Sinn, dass das Parlament eine relativ komplizierte Regel festlegt. Das soll der Bundesrat machen. Die Frage, ob künftig der Bundesrat auslegen können soll, was eben Gruppenanfragen sind, ist auch eine Frage der Geschwindigkeit der Prozesse. Wir müssen uns in diesem Rahmen zu oft mit dringenden Fragen befassen. Der Bundesrat will deshalb dort, wo die Entwicklung im Rahmen des bereits Bestimmten liegt, selber anpassen können. Das ist gemäss der Mehrheit Ihrer Kommission ein pragmatischer Weg, der im Sinne einer Beschleunigung und Vereinfachung Ihrer Arbeit gerechtfertigt ist.

In diesem Sinn empfiehlt die Kommission mit 17 zu 7 Stimmen, hier der Version des Bundesrates zuzustimmen.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 13.083/9811)

Für den Antrag der Mehrheit ... 120 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 51 Stimmen

(2 Enthaltungen)

#### **Art. 7 Bst. c**

##### *Antrag der Minderheit*

(Leutenegger Oberholzer, Birrer-Heimo, Jans, Maire Jacques-André, Marra, Pardini, Schelbert)

c. es den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt. (Rest streichen)

#### **Art. 7 let. c**

##### *Proposition de la minorité*

(Leutenegger Oberholzer, Birrer-Heimo, Jans, Maire Jacques-André, Marra, Pardini, Schelbert)

c. elle viole le principe de la bonne foi. (Biffer le reste)

**Schelbert** Louis (G, LU): Ich spreche im Namen der Minderheit LU und der grünen Fraktion zu Artikel 7. Da geht es um die Frage der gestohlenen Daten. Artikel 7 regelt die Fälle, in denen nicht auf die Ersuchen um Steuereinformationen einzutreten ist. Die Minderheit beantragt Ihnen eine Lockerung bei der Frage der gestohlenen Daten. Auch der Bundesrat strebte in der Vernehmlassung bei dieser Frage eine Öffnung an: Er wollte die Auskunftserteilung für Fälle öffnen, in denen die Daten nicht aktiv beschafft worden sind. Er folgte damit der Auffassung des Bundesamtes für Justiz und des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten. Diese halten dafür, Amtshilfe sei zu leisten, wenn die Daten nicht aktiv erworben worden seien. Leider wurde das Anliegen in der Vernehmlassung nur wenig unterstützt, sodass der Bundesrat es wieder fallen liess. Ein Antrag der Grünen in der Kommission nahm das Anliegen wörtlich auf, dies wurde aber grossmehrheitlich abgelehnt.

In der Praxis kann die Unterscheidung zwischen aktiver und passiver Erlangung von Daten zu Fragen führen. Der vorliegende Minderheitsantrag wurde aus diesem Grund eingereicht; er macht also Sinn. In der Kommission wurde von dieser Frage wieder viel Aufhebungs gemacht. Tatsache ist: Stehlen ist strafbar, auch das Stehlen von Bankdaten. Die eine Frage ist, ob die Täter geschnappt werden, eine andere

AB 2013 N 2188 / BO 2013 N 2188

ist die, was mit Anfragen geschehen soll, die sich auf einen Diebstahl stützen. Nüchtern betrachtet spielen solche Daten nur noch eine gewisse Rolle, bis der automatische Informationsaustausch installiert ist. Das könnte früher der Fall sein, als sich manche politischen Kreise eingestehen wollen. Dann entspricht die innenpolitische Bedeutung dieser Frage ihrer aktuellen Bedeutung im Ausland; sie wird entsprechend gering sein.

Offensichtlich sind viele Informationsgesuche hängig; in der Kommission war von 700 Gesuchen die Rede, von denen sich ein guter Teil auf ursprünglich gestohlene Daten stützt, deren heutige Inhaber jedoch nicht gegen Treu und Glauben verstossen haben. Indien und einige europäische Staaten pochen darauf, dass solche Daten



in ordentlichen Amtshilfeverfahren verwendet werden dürfen. Die vorberatende Kommission sprach sich jedoch dagegen aus. Wenn der Minderheitsantrag abgelehnt wird, können diese Gesuche weiterhin nicht bearbeitet werden. Wenn Sie ihm zustimmen, können die Behörden hängige Fälle klären.

Wir bitten Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL): Ich ersuche Sie ebenfalls, der Minderheit zu folgen, und zwar aus folgenden Gründen: Ich möchte uns eigentlich davor bewahren, in einem halben Jahr bereits wieder eine Revision dieses Amtshilfegesetzes vornehmen zu müssen. Es ist eine Tatsache, dass viele von Staaten gestellte Amtshilfegesuche auf ursprünglich gestohlenen Daten beruhen; die Daten wurden nicht von diesen Staaten gestohlen, aber an diese weitergegeben. Dies ist gemäss den Aussagen in der Kommission vor allem bei Indien der Fall.

Für das Vernehmlassungsverfahren hatte der Bundesrat eine Formulierung gewählt, die zwischen aktivem und passivem Verhalten der betreffenden Staaten unterschied. Die vorliegende Formulierung der Minderheit ist viel eleganter. Sie sagt einfach, dass die Beschaffung der Daten den Grundsatz von Treu und Glauben nicht verletzen darf. Wie Herr Schelbert gesagt hat, ist es gemäss Aussagen in der Kommission so, dass damit völkerrechtlich klar ist, dass immer dann Amtshilfe gewährt werden kann, wenn die Daten nicht aktiv widerrechtlich erworben worden sind.

Ich bitte Sie deshalb: Wählen Sie die Fassung der Kommissionsminderheit. Sie ersparen uns damit neuen Ärger in Bezug auf das Amtshilfeverfahren, und Sie ersparen uns insbesondere eine Revision, die sonst in kürzester Zeit wieder virulent sein wird.

Noch als Klammerbemerkung: Die Schweiz steht jetzt in Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Indien. Interessanterweise stammen die meisten Amtshilfegesuche, die offenbar auf gestohlenen Daten beruhen, aus Indien. Sicher haben die Vertreter des Werkplatzes Schweiz alles Interesse, dafür zu sorgen, dass wir uns völkerrechtskonform und auch in den Amtshilfeverfahren in Steuersachen korrekt verhalten.

Darum bitte ich Sie, auch im Namen der SP-Fraktion, der Argumentation der Minderheit, wie sie Herr Schelbert entwickelt hat, zu folgen.

**Ritter** Markus (CE, SG): Die CVP/EVP-Fraktion wird den Minderheitsantrag zu Artikel 7 Buchstabe c ablehnen. Datendiebstahl schädigt das Vertrauen in den Finanz- und Wirtschaftsstandort Schweiz enorm. Mit dem Antrag der Minderheit würde ein wichtiger Zusatz gestrichen, der es möglich macht, auf Gesuche nicht einzutreten, wenn die Informationen auf der Basis von in der Schweiz strafbaren Handlungen erlangt wurden. In diesem Bereich gilt es klare Signale auszusenden. Datendiebstahl oder andere kriminelle Handlungen zulasten unseres Landes dürfen sich nicht lohnen. Würden wir in diesen Fällen Amtshilfe gewähren, würde der Wert von gestohlenen Daten deutlich steigen, und es würde geradezu ein Anreiz für weitere Diebstähle oder kriminelle Handlungen geschaffen. Dies kann und darf nicht sein.

Die CVP/EVP-Fraktion wird daher bei Artikel 7 Buchstabe c den Antrag der Minderheit ablehnen und bittet Sie, dasselbe zu tun.

**Le président** (Rossini Stéphane, premier vice-président): Le groupe libéral-radical et le groupe UDC rejettent la proposition de la minorité.

**Widmer-Schlumpf** Eveline, Bundesrätin: Es ist so, wie es gesagt wurde: Der Bundesrat hat in der Vernehmlassung vorgeschlagen, dass wir im Falle von gestohlenen Daten, die dann bei einem Dritten und Vierten landen, Amtshilfe leisten, weil das ja nicht in direktem Zusammenhang mit dem Diebstahl steht. Indien wurde heute als Beispiel angeführt. Wenn Indien von einem zweiten oder dritten Staat Daten erhält, die ursprünglich gestohlen worden sind, ist die Situation rechtlich gesehen etwas anders, als wenn der direkte Empfänger der gestohlenen Daten, der noch etwas dafür bezahlt, sich mit einem Amtshilfegesuch an die Schweiz wendet. Wir haben das in der Vernehmlassung zum Ausdruck gebracht, gestützt auf die Wiener Vertragskonvention, die genau diesen Wortlaut enthält, den die Minderheit jetzt einbringt: Auf ein Amtshilfeersuchen wird nicht eingetreten, wenn es den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt – sonst schon. Dort wurde die Abgrenzung gemacht.

Wir haben aber – das ist eine pragmatische Schlussfolgerung – in der Vernehmlassung gesehen, dass dieses Vorgehen politisch nicht mehrheitsfähig ist, auch wenn es rechtlich korrekt wäre. Der Bundesrat ist klar der Auffassung, dass wir diese Anpassung mit Bezug auf die Notifikation machen müssen, damit wir im Rahmen der OECD, im Rahmen des Global Forum diese Anforderungen erfüllen können, sonst bereitet das unseren Unternehmen grosse Schwierigkeiten. Damit wir diese Anpassung mit Bezug auf die Notifikation jetzt auch mehrheitsfähig machen können, haben wir auf diese Bestimmung verzichtet, im Wissen darum, dass mit Be-



zug auf Indien fast 500 Amtshilfeersuchen offen sind, die eben auf Daten beruhen, die ursprünglich, in der Vor-Vor-Vorgängerphase, auf gestohlenen Daten beruht haben. Das ist ein politischer Vorschlag, den Ihnen der Bundesrat macht, auf Amtshilfeersuchen, die sich ursprünglich auf gestohlene Daten abstützen, nicht einzutreten.

Entsprechend bitte ich Sie, gemäss dem Bundesrat zu entscheiden.

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL): Frau Bundesrätin, können Sie sagen, wie viele Gesuche, die auf gestohlenen Daten beruhen, hängig sind, insbesondere aus Indien? Ich möchte nur eine ungefähre Angabe, denn das Quantitative, denke ich, könnte für den Rat vielleicht doch entscheidend sein.

**Widmer-Schlumpf** Eveline, Bundesrätin: Es waren Ende Oktober, bei unserer letzten Zählung, 476 Gesuche aus Indien, die gestützt auf solche Daten gestellt worden sind. Zum Teil sind es Gesuche, die gleichzeitig auch noch die Notifikation ansprechen. Aber das ist die Grössenordnung.

**Darbellay** Christophe (CE, VS), pour la commission: A l'article 7, nous traitons des cas de non-entrée en matière pour l'entraide administrative en matière fiscale. La Suisse ne souhaite pas entrer en matière lorsque l'Etat requérant procède à l'aide de données volées. C'était une des propositions du Conseil fédéral dans la procédure de consultation. Elle a vraiment suscité une levée générale de boucliers, si bien que le Conseil fédéral a abandonné cette revendication.

La minorité Leutenegger Oberholzer propose de maintenir le principe de la bonne foi, mais supprime la partie de phrase qui dit que l'on ne procède pas à cet échange d'informations lorsque les renseignements ont été obtenus "par des actes punissables au regard du droit suisse". En français, cela veut dire lorsque les données ont été volées. Il n'est pas digne d'un Etat de droit de procéder à l'entraide dans un tel cas. C'est la porte ouverte à toutes sortes d'abus; c'est la porte ouverte à des pays qui paient des personnes pour

AB 2013 N 2189 / BO 2013 N 2189

voler des informations et pour les transmettre ensuite, ce qui est inacceptable.

La commission, qui a pris sa décision par 16 voix contre 7, le voit aussi ainsi et elle rejette la proposition de la minorité Leutenegger Oberholzer.

**Büchel** Roland Rino (V, SG): Sie haben es nochmals deutlich und klar gesagt: Verbrecher haben Daten gestohlen, Staaten akquirieren diese, bezahlen dafür und geben sie dann vielleicht an einen Drittstaat weiter. Ich bin froh um Ihre Aussage. Aber ich habe jetzt die Bundesrätin gehört. Sie hat sich da nicht wirklich ins Zeug gelegt und fast der Minderheit noch das Wort geredet. Was sagen Sie als Kommissionsprecher dazu?

**Darbellay** Christophe (CE, VS), für die Kommission: Ich bin nicht dazu da, hier den Bundesräten gute oder schlechte Noten zu verteilen, das ist nicht meine Rolle. Ich rede als Kommissionsprecher. Wir sind einfach dagegen, dass gestohlene Daten, ganz gleich, ob sie direkt oder indirekt gestohlen worden sind, für die Amtshilfe verwendet werden. Das ist für uns und für einen Rechtsstaat nicht akzeptabel.

Das ist die klare Meinung der Kommissionsmehrheit. Die Bundesrätin muss für sich sprechen. Ich kann das nicht für sie tun.

**Maier** Thomas (GL, ZH), für die Kommission: Eine Minderheit möchte hier Buchstabe c kürzen, den der Bundesrat nach – man darf das schon sagen – heftigem Widerstand bei der Vernehmlassung explizit im Entwurf gelassen hat. Gemäss Mehrheit der Kommission ist es richtig, dass Verfahren, die auf Daten basieren, die mit strafbaren Handlungen beschafft wurden, nicht möglich sein sollen. Illegal beschaffte Daten dürfen in einem Rechtsstaat nicht Grundlage für ein ordentliches zwischenstaatliches Verfahren sein. Die Mehrheit begrüsst, dass der Bundesrat diesen Passus nach der Vernehmlassung aufgenommen hat und uns hier auch vor einer schwierigen Abgrenzung zur Frage, welche Daten denn jetzt aktiv oder passiv erlangt worden sind, bewahrt. Damit dieses Gesetz mehrheitsfähig bleibt und die wichtige Änderung der Notifikation in Kraft gesetzt werden kann, bitte ich Sie, hier den Minderheitsantrag abzulehnen. Die Kommission entschied in diesem Sinn mit 16 zu 7 Stimmen.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 13.083/9812)

Für den Antrag der Minderheit ... 50 Stimmen

Dagegen ... 125 Stimmen

(0 Enthaltungen)





**Art. 14 Abs. 1, 2; 14a; 15 Abs. 2; Gliederungstitel vor Art. 21a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 14 al. 1, 2; 14a; 15 al. 2; titre précédant l'art. 21a**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Art. 21a**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

... der Zweck der Amtshilfe und der Erfolg ihrer Untersuchung ... vereitelt würden.

*Abs. 2–5*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit I*

(Leutenegger Oberholzer, Bertschy, Birrer-Heimo, Hassler, Jans, Maire Jacques-André, Marra, Pardini, Schelbert)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag der Minderheit II*

(Baader Caspar, Amstutz, Flückiger Sylvia, Kaufmann, Rime, Rösti, Walter)

Streichen

**Art. 21a**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1*

... le but de l'assistance administrative et l'aboutissement de son enquête.

*Al. 2–5*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité I*

(Leutenegger Oberholzer, Bertschy, Birrer-Heimo, Hassler, Jans, Maire Jacques-André, Marra, Pardini, Schelbert)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité II*

(Baader Caspar, Amstutz, Flückiger Sylvia, Kaufmann, Rime, Rösti, Walter)

Biffer

**Leutenegger Oberholzer** Susanne (S, BL): Bei Artikel 21a handelt es sich um das Kernstück dieser Teilrevision des Steueramtshilfegesetzes. Das sind die zentralen Bestimmungen der Revision: Es geht um das Verfahren, das immer dann Platz greift, wenn das Beschwerderecht der betroffenen Person erst nachträglich zum Tragen kommen soll.

Die Schweiz kennt das sogenannte Kundenverfahren. Das heisst, wenn ein Amtshilfegesuch hereinkommt, wird die betroffene Person darüber informiert, dann setzt das Beschwerderecht ein, und erst nach Ablauf dieses Verfahrens werden die Daten dann allenfalls geliefert oder eben nicht. Dies ist der Punkt, den die OECD kritisiert. Solange wir dieses Notifikationsverfahren im Ausnahmefall nicht aufheben, so lange werden wir nicht in die Phase 2 des Peer Review kommen. Deswegen ist es absolut zentral, dass Sie den Antrag der Minderheit II (Baader Caspar), die diese Bestimmung streichen will, ablehnen.

Selbstverständlich ist es ein schwerwiegender Eingriff in die Rechtsposition der betroffenen Person, wenn das Beschwerderecht erst nach Auslieferung der Daten Platz greift, denn wenn das Rechtsmittelverfahren erst nachher einsetzt, beschränkt es sich darauf, die Rechtswidrigkeit der Auslieferung abzuklären. Deswegen muss sichergestellt sein, dass dies nur in Einzelfällen möglich ist.



Ich beantrage mit meiner Minderheit I, die Voraussetzungen so zu formulieren, wie es der Bundesrat vorgesehen hatte: Das Notifikationsverfahren soll immer dann eingeschränkt werden, wenn der Zweck des Amtshilfeverfahrens durch das vorgängige Beschwerderecht nicht mehr erreicht werden könnte. Das ist z. B. dann der Fall, wenn Verwirkungsfristen laufen, sodass die Amtshilfe wegen des Beschwerdeverfahrens in der Schweiz dann gar keinen Sinn mehr macht. Das Notifikationsverfahren soll auch dann eingeschränkt werden, wenn mit einer Notifikation der betreffenden Person der Untersuchungserfolg vereitelt werden könnte, weil die Person dann z. B. die entsprechenden Daten in der Schweiz beiseiteschaffen oder entsprechende Manipulationen des Vermögensbestandes im Ausland vornehmen könnte.

Es ist wichtig, dass wir nicht eine kumulative Voraussetzung verlangen, wie es die Kommissionsmehrheit will, sondern dass wir den Einzelfall so definieren, dass der Zweck der Amtshilfe oder eben der Erfolg der Untersuchung nicht vereitelt werden dürfen.

Wir wollen mit der Formulierung endlich den internationalen Standard erreichen, damit wir in die Phase 2 des Peer Review kommen. Ich darf Sie darauf hinweisen, dass jetzt in Liechtenstein – Liechtenstein hat ebenfalls einen bedeutenden Finanzplatz – genau diese Revision bei der Notifikation eingeleitet wird. Das Vernehmlassungsverfahren läuft jetzt, und Liechtenstein hat genau die Formulierung übernommen, die der Bundesrat in Artikel 21a Absatz 1 vorschlägt. Das ist OECD-konform. Ich bitte Sie deshalb, nicht einfach nur

## AB 2013 N 2190 / BO 2013 N 2190

einen halben Schritt in der Anpassung des Kundenverfahrens zu machen, das sowieso sehr speziell ist. Es ist, wie wenn man in einem Strafverfahren jeweils ankündigen würde, dass jetzt eine Hausdurchsuchung komme. Das ist eine Schweizer und Liechtensteiner Spezialität. Diese muss jetzt eingeschränkt werden.

Sorgen Sie dafür, dass wir in diesem Punkt vollumfänglich den Anforderungen der OECD für die Zulassung zur Phase 2 des Peer Review entsprechen können! Folgen Sie der Minderheit I bzw. dem Bundesrat!

**Baader Caspar** (V, BL): Wie bereits vorgängig erwähnt wurde, ist das der zentrale Artikel dieser Revision. Mit diesem Artikel soll eine Amtsstelle des Bundes, nämlich die Eidgenössische Steuerverwaltung, die Kompetenz erhalten, gruppenweise Bankkundendaten an Drittländer herauszugeben, ohne dass die betroffenen Kunden vorgängig informiert werden. Das können, bezogen auf eine Anfrage, mehrere Hundert, ja Tausende Kundendaten aufs Mal sein! Unseres Erachtens dient dieser Artikel im Wesentlichen dazu, den ersuchenden Staaten "fishing expeditions" zu ermöglichen, obschon dies offiziell bestritten wird. Ausländische Staaten können ein Verhaltensmuster definieren und eine entsprechende Anfrage an die Schweiz stellen. Sie erhalten dann bei behaupteter Dringlichkeit oder Kollusionsgefahr die Daten sämtlicher Kunden aus ihren Ländern, die nach diesem Muster vorgegangen sind, bevor sich die Kunden wehren können. Das Risiko, dass dabei auch Daten von Kunden mitgeliefert werden, die keinerlei Steuerhinterziehung begangen haben, ist gross.

Das Störende daran ist, dass dieser Entscheid der Datenauslieferung ohne vorgängige Notifikation der Betroffenen nicht einmal von einem Gericht gefällt wird, sondern von einer Amtsstelle des Bundes, der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Diese kann in eigener Kompetenz handeln und wird ihre Praxis selbstverständlich entsprechend dem internationalen Druck weiterentwickeln. Wo bleibt da der Schweizer Rechtsstaat, der im Ausland wegen seiner Rechtssicherheit jahrzehntelang geschätzt wurde? Wie sollen ausländische Kunden künftig einem solchen Bankenplatz vertrauen, wenn sie damit rechnen müssen, dass wir erpressbar sind, jedem ausländischen Druck nachgeben und unsere Gesetze und sogar unsere Praxis ändern? Wo bleiben unsere verfassungsmässig geschützten Persönlichkeitsrechte? Wo bleibt die Rechtsweggarantie, wenn sich betroffene Bankkunden erst nachträglich wehren können, der Schaden angerichtet ist und die Gerichte höchstens ex post noch feststellen können, ob die Eidgenössische Steuerverwaltung richtig oder falsch gehandelt hat? Nein, eine solche Entwicklung trägt die SVP nicht mit!

Wir bitten Sie daher, bei diesem Artikel meiner Minderheit II zu folgen.

**Schelbert Louis** (G, LU): Bei Artikel 21a geht es um die Einführung eines Verfahrens, das die nachträgliche Information einer beschwerdeberechtigten Person ermöglicht. Damit kann die Schweiz eine von drei Forderungen des Global Forum erfüllen. Künftig dürften Personen im Rahmen eines Amtshilfeverfahrens im Ausnahmefall erst nach der Übermittlung der entsprechenden Daten informiert werden. Auch in den Augen von uns Grünen stellt dies einen schwerwiegenden Eingriff in die Persönlichkeitsrechte dar, und es würde die Rechtsstellung der Betroffenen schwächen.

Es ist daher wichtig, dass diese Massnahme nur im Ausnahmefall greift; so schlägt es der Bundesrat auch vor. Ein Ausnahmeverfahren kann nur im Einzelfall infrage kommen. Die Formulierung des Bundesrates verlangt, dass ein Kriterium von zweien erfüllt sein muss. Eine Ausnahme besteht, wenn sonst der Zweck der Amtshilfe



oder wenn der Erfolg der Untersuchung vereitelt würde.

Die Kommissionsmehrheit hat nun die Hürden erhöht – nach Auffassung von uns Grünen sind sie nun zu hoch. Sie will, dass die beiden Kriterien kumulativ angewendet werden. Es besteht damit die Gefahr, dass die Übung ihren Zweck nicht erfüllen würde. Es geht nicht nur darum, dass daraus eine OECD-taugliche Formulierung im Gesetz folgt, sondern es geht auch darum, dass eine entsprechende Praxis eingerichtet wird. Wird die Erfüllung beider Kriterien gleichzeitig verlangt, ergeben sich Probleme bei der Umsetzung. Wir Grünen verstehen das, und wir wollen auch, dass die Persönlichkeitsrechte geschützt werden. Beim Antrag der Kommissionsmehrheit ist jedoch davon auszugehen, dass die zu hohen Hürden zum Beispiel der Vernichtung von Beweisen Vorschub leisten oder dass deswegen die Verjährung eintreten kann. Im Ergebnis könnten dann, wie gesagt, der Zweck der Amtshilfe oder der Erfolg der Untersuchung vereitelt werden. Das zu verhindern ist aber gerade der Sinn dieser Gesetzesbestimmung.

Wir Grünen empfehlen Ihnen deshalb, dem Antrag der Minderheit I (Leutenegger Oberholzer) zuzustimmen. Die Minderheit II (Baader Caspar) opponiert der neuen Bestimmung grundsätzlich. Sie befürchtet "fishing expeditions" und die Folge, dass über die Beschuldigung von Unschuldigen irreparable Schäden entstehen. Im Grunde fehlt es dieser Minderheit an Vertrauen in die ersuchenden Staaten und an Vertrauen in die zuständigen Schweizer Behörden. Das verdeutlicht auch der Umstand, dass die SVP-Fraktion die Einführung des Steueramtshilfegesetzes im September 2012 geschlossen abgelehnt hat. Aber es nützt nichts, den Kopf in den Sand zu stecken. Arbeitet die Schweiz in der Steueramtshilfe nicht konstruktiv mit, drohen graue Listen und wirtschaftliche Schäden. Das wollen wir Grünen nicht. Ich möchte Sie noch einmal daran erinnern: Es geht um die Regelung von Ausnahmefällen.

In diesem Sinne bitten wir Sie, den Antrag der Minderheit II (Baader Caspar) abzulehnen.

**Pelli Fulvio (RL, TI):** Die FDP-Liberale Fraktion unterstützt die Mehrheitslösung, wonach die Information des Beschwerdeberechtigten erst nach Übermittlung der Informationen als stark begrenzte Ausnahme definiert wird. Für die Ausnahmeregelung gelten strenge Bedingungen. Sie wird nur angewendet, wenn das Risiko besteht, dass sowohl das Ziel der Amtshilfe wie auch der Erfolg der Untersuchung im Ausland vereitelt würden. Die Annahme eines solchen Ausnahmetatbestandes ist eine der vier bzw. eigentlich drei Bedingungen, welche die OECD und die Gafi bzw. das Global Forum unter dem Titel "Empfehlungen" stellen, um die Kompatibilität unseres internationalen Informationssystems in Steuersachen mit dem geltenden Standard zu anerkennen und deshalb der Schweiz zu erlauben, die Peer Reviews 1 und 2 zu bestehen. Diese Anpassung des Steueramtshilfegesetzes ist deshalb eine Pflicht.

Wie gesagt sind noch drei andere Bedingungen oder Empfehlungen von der Schweiz zu erfüllen. Der Bundesrat hat Handlungsbedarf erkannt, scheint aber keine klare Strategie zu verfolgen. Tatsache ist, dass die Schweiz zur Phase 2 des Peer Review noch nicht zugelassen wurde und zusammen mit nur zwölf anderen Ländern – Herr Maier hat einige zitiert, ich kann noch andere, z. B. Zaire, Uganda, die Virgin Islands und Polynesien, nennen – noch auf demselben Fleck geblieben ist. Wieso?

Ich glaube, dass der Bundesrat erstens den Fehler macht, die Umsetzung der internationalen Standardnormen mit kritischen innenpolitischen Gesetzesrevisionen zu verbinden, zweitens aber auch zu komplizierte Lösungen vorschlägt. Für die FDP/die Liberalen ist die Umsetzung internationaler Normen strikt von der innenpolitischen Front zu trennen. Umgesetzt werden soll nur das, was explizit von den zuständigen internationalen Gremien verlangt wird. Ein zusätzlicher Swiss Finish ist abzulehnen. Ebenfalls abzulehnen ist die Instrumentalisierung des internationalen Drucks, auch in Zusammenhang mit den internationalen Vorgaben, um unnötige Verschärfungen des nationalen Rechts zu erwirken. Ein klares Beispiel dafür ist die vorgeschlagene Revision des Steuerstrafrechts, bei der der Bundesrat versucht, das gesunde Prinzip der steuerlichen Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger durch die Einführung steuerpolizeilicher Massnahmen zu ersetzen.

AB 2013 N 2191 / BO 2013 N 2191

Dem strategielosen Handeln des Bundesrates soll ein Ende gesetzt werden. Wir schlagen dem Bundesrat vor, zur Umsetzung des heute geltenden OECD-Standards neben der Anpassung des Steueramtshilfegesetzes die folgenden vier weiteren Punkte zu berücksichtigen:

1. Die klare Trennung von aussenpolitischer und innenpolitischer Front, um ein schnelles Handeln zu ermöglichen, soll erfolgen.
2. Die Schaffung von Transparenz bezüglich der Eigentümer von Inhaberaktien: Inhaberaktien dürfen nicht per se abgeschafft werden, aber es braucht die Einführung eines Mechanismus zur Feststellung der dahinterstehenden Eigentümer. Die Schweiz soll sich dazu alle von der Gafi genannten Möglichkeiten offenhalten, sowohl ein unkompliziert ausgestaltetes Modell der Meldung wie auch ein Hinterlegungsmodell. Die Gesellschaften



müssen selber entscheiden können, welches für sie die sinnvollste Variante zur Schaffung von Transparenz darstellt.

3. Der Abschluss OECD-konformer Doppelbesteuerungsabkommen soll mit Ausnahme jener Staaten, mit denen bereits Projekte für Doppelbesteuerungsabkommen bestehen oder bei denen Gegenforderungen im Raum stehen, z. B. bei den USA und bei Italien, einseitig und rasch stattfinden. So sind wir bedeutend schneller als mit der vom Bundesrat angekündigten Ratifizierung der Amtshilfekonvention der OECD und des Europarates über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen. Ich frage mich, ob diese Ratifizierung stattfinden wird. Es ist ein komplizierter Vertrag, der in diesem Parlament noch sehr viel zu reden geben wird. Dort ist nämlich eine Rückwirkung von drei Jahren vorgesehen. Das bedeutet, dass das Übereinkommen, wollen wir unsere Rechtsstaatlichkeit bewahren, erst in drei Jahren in Kraft treten kann.

4. Die Umsetzung der Gafi-Vorgaben im Bereich der "Steuergeldwäscherei" soll auf einfache Art und Weise mit einem separaten Straftatbestand im Sinne des Vorschlages von Professor Waldburger erreicht werden. Dieser sieht die Steuerhinterziehung als Vortat und die Vereitelung der Nachbesteuerung als kriminelle "Steuergeldwäscherei" vor. Geldwäscherei und "Steuergeldwäscherei" unterscheiden sich fundamental: Bei der Geldwäscherei wird versucht, kriminell erworbenes Geld in ehrliches Geld umzuwandeln, bei der Steuerhinterziehung wird ehrlich verdientes Geld durch Nichtdeklarierung zu kriminellem Geld. Die "Steuergeldwäscherei" muss deshalb von der klassischen Geldwäscherei unterschieden werden.

Wenn der Bundesrat unsere Vorschläge übernimmt, wird er imstande sein, innert Jahresfrist alle Gafi-Hürden zu überwinden. Das wird der Schweiz erlauben, die Phasen 1 und 2 des Peer Review zu überstehen.

Inzwischen bitte ich Sie, die Anträge der beiden Minderheiten abzulehnen und den Antrag der Mehrheit zu unterstützen. Wir stehen weder im Dienste der Steuerhinterziehung noch im Dienste der grossen Mächte dieser Welt.

**Ritter Markus** (CE, SG): Die CVP/EVP-Fraktion wird bei Artikel 21a Absatz 1 die Mehrheit unterstützen und beide Minderheitsanträge ablehnen. Es handelt sich bei diesem Artikel unbestrittenermassen um das Herzstück dieser Revision. Darum machen wir diese auch. Wir wollen mit diesem Artikel die Notifikation regeln und insbesondere auch regeln, in welchen Fällen eben Amtshilfe ohne die vorgängige Information der Betroffenen gewährt werden kann. Insbesondere lehnen wir deshalb auch den Antrag der Minderheit II (Baader Caspar) ab.

Es ist aber unbestrittenermassen ein erheblicher Eingriff in das Vertrauensverhältnis zwischen einer Bank und ihren Kunden, wenn detaillierte Informationen über die Vermögensverhältnisse ohne eine vorgängige Information und ohne die Möglichkeit, sich dagegen wehren zu können, an die ersuchende ausländische Behörde weitergegeben werden. Dieses Vorgehen kann aber in Einzelfällen notwendig sein. Die Hürden für die Gutheissung eines solchen Vorgehens durch die Eidgenössische Steuerverwaltung müssen aber hoch sein. Deshalb will die Mehrheit Ihrer Kommission, dass nur, wenn der Zweck der Amtshilfe und der Erfolg der Untersuchung durch vorgängige Information vereitelt würden, einem entsprechenden Gesuch stattgegeben werden darf. Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Oder-Formulierung müsste jeweils nur eines der beiden Kriterien erfüllt sein.

Die CVP/EVP-Fraktion wird deshalb bei Artikel 21a Absatz 1 der Mehrheit zustimmen und beide Minderheitsanträge ablehnen. Sie bittet Sie, dasselbe zu tun.

**Widmer-Schlumpf Eveline**, Bundesrätin: Ich möchte Sie bitten, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben, also die Konjunktion "oder" und nicht die Konjunktion "und" aufzunehmen. Ich sage Ihnen: Rechtlich macht es unseres Erachtens gar keinen grossen Unterschied, ob Sie nun bei den Ausnahmebestimmungen "oder" oder "und" aufnehmen. In der Vernehmlassungsvorlage war, darauf möchte ich Sie auch hinweisen, eine wörtliche Abbildung des Standards der OECD enthalten. Wir hatten dort folgende Formulierung gewählt: "... wenn die ersuchende Behörde glaubhaft macht, dass das Ersuchen von hoher Dringlichkeit ist oder der Erfolg ihrer Untersuchung durch die vorgängige Information beeinträchtigt werden könnte." Da wurde aber grosse Kritik laut, und wir haben die Bestimmung etwas enger gefasst. Trotzdem sind wir der Auffassung, dass es "oder" heissen muss, und zwar aus einem einfachen Grund: nicht weil sich damit rechtlich etwas ändert, sondern weil es der international festgelegte Wortlaut ist.

Wenn Sie diesen Wortlaut nicht wählen, heisst das einfach, dass wir wieder eine Formulierung haben, die mit dem Standard nicht ganz konform ist und wieder zu unterschiedlichen Interpretationen führen kann. Man kann uns dann sagen, dass wir bei der Glaubhaftmachung der Ausnahmegründe eine Beschränkung wollten. Dabei wollen wir das gar nicht, wir haben es dargelegt. Eine unterschiedliche Formulierung bringt uns wieder in neue Schwierigkeiten und bringt neue Diskussionen, auch wenn wir sagen, der Inhalt sei der gleiche. Ich möchte



Sie deshalb wirklich bitten, beim Entwurf des Bundesrates zu bleiben, der inhaltlich und rechtlich gleich ist wie der Antrag der Mehrheit. Die Formulierung der Mehrheit brächte wieder eine Abweichung vom internationalen Standard. Das scheint uns nicht erstrebenswert, weil wir dann wieder Diskussionen führen müssen.

Zu Herrn Nationalrat Pelli muss ich sagen: Ich habe mit Erstaunen gehört, dass Sie sagen, wir hätten keine Strategie. Sie haben aufgeführt, was Sie vom Bundesrat erwarten. Sie erwarten, dass wir Aussenpolitik und Innenpolitik weiterhin trennen. Das machen wir schon heute. Wenn Sie die Diskussion zum Thema Steuerbetrug/Steuerhinterziehung verfolgen, sehen Sie: Von aussen gibt es Amtshilfegesuche bei Steuerbetrug/Steuerhinterziehung, im Inland wird es anders gehandhabt. Wenn Sie auf die Transparenz bei den Inhaberaktien und gleichzeitig auf die Geldwäschereibestimmungen hinweisen, muss ich sagen: Das ist in der Gafi-Vorlage, der Bundesrat wird diese demnächst verabschieden. Sie können dazu dann Stellung nehmen. Wir werden auch über die Frage diskutieren, wie wir auf der einen Seite mit dem OECD-/Europaratsübereinkommen weitermachen und auf der anderen Seite versuchen, den Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen voranzutreiben. Der Bundesrat hat in dieser Beziehung ja bereits verschiedene Vorschläge gemacht. Eigentlich ist unsere Strategie mehr oder weniger identisch mit der Ihrigen.

**Darbellay** Christophe (CE, VS), pour la commission: Nous traitons ici du point concernant la procédure avec information ultérieure des personnes habilitées à recourir. Je vous l'ai dit lors du débat d'entrée en matière, il faut pouvoir remplir l'une des trois conditions suivantes pour entrer dans la phase 2 de la "peer review":

1. avoir adopté un nombre suffisant de conventions contre les doubles impositions selon les nouveaux standards internationaux;
2. la transparence des actions au porteur;
3. la fameuse non-information préalable des personnes concernées et habilitées à recourir.

AB 2013 N 2192 / BO 2013 N 2192

La majorité vous propose ici une formulation pas très différente, dans le fond, de celle du Conseil fédéral, mais y apportant une nuance. Le Conseil fédéral prévoit qu'on pourrait exceptionnellement procéder à cette non-information au cas où le but de l'assistance administrative ou l'aboutissement de son enquête pourraient être menacés. La majorité de la commission parle du but de l'assistance administrative "et" – à la place de "ou" – de l'aboutissement de son enquête. Cela veut dire que ces deux éléments sont cumulatifs et non pas exclusifs.

La minorité II (Baader Caspar) propose simplement de ne rien faire du tout. Mais si on ne fait rien, nous n'aurons même pas rempli le seul critère réaliste pour pouvoir entrer dans la phase 2 de la "peer review". Ce n'est pas raisonnable dans le contexte que nous connaissons, car des entreprises suisses actives à l'étranger pourraient dès lors s'exposer à des sanctions.

La proposition de la minorité I (Leutenegger Oberholzer) reprend simplement le projet du Conseil fédéral avec une formulation légèrement restrictive, mais qui, sur le plan juridique, ne présente pas de grande différence. La commission a rejeté, par 14 voix contre 11, la proposition défendue par la minorité I. En tant que conseil prioritaire pour le traitement de cet objet, on peut se dire que le Conseil des Etats pourra encore, dans une discussion sans doute moins confuse que celle que nous avons menée en commission, se pencher sur la question de savoir s'il faut formuler cette disposition avec un "et" ou un "ou".

Par conséquent, nous aurons ensuite une formulation rectifiée, mais pour l'heure, la commission vous demande, par 14 voix contre 11, d'opter pour une formulation un peu plus serrée et restrictive.

**Maier** Thomas (GL, ZH), für die Kommission: Artikel 21a stellt tatsächlich den Kern der Revision dar und hat in Ihrer Kommission zu entsprechend langen Diskussionen geführt. Fakt ist, dass die Kommission grundsätzlich bei den Formulierungen bleiben will, wie sie der Bundesrat vorschlägt. Es geht vor allem um den Begriff "vereitelt". Dieser Begriff wurde gemäss Aussagen in der Kommission aufgenommen, weil sich der Wortlaut an das Zusammenarbeits- und Souveränitätsschutzgesetz anlehnt. Die Ausnahmebestimmung soll so bestimmt wie möglich gefasst sein, daher diese Formulierung.

Quasi übrig blieb aus der Diskussion in der Kommission der Antrag der Mehrheit, "und" statt "oder" zu legerifizieren, wie Sie das der Fahne entnehmen können. Die Mehrheit der Kommission hat sich für die etwas strengere Formulierung des "und" entschieden. Die Hauptgründe sind, dass dieser Artikel ja die Ausnahme behandelt, und die Ausnahme soll möglichst streng gehandhabt werden. Die Umsetzung dieser Notifikation soll die Ausnahme bleiben, deshalb sollen die Bedingungen griffiger formuliert sein.

Alle sind sich einig, dass es hier um einen Spezialfall geht und dass die Hürden deshalb hoch sein müssen. Die Notifikation ist ein schwerwiegender Eingriff in die Rechtsposition der betroffenen Person. Die Rechtsmittel



sind anschliessend sehr beschränkt, die Daten sind ausgeliefert. Allenfalls kann noch Rechtswidrigkeit oder Schadenersatz geltend gemacht werden.

Wie gross der Unterschied zwischen den beiden Möglichkeiten "und" oder eben "oder" in der Praxis wirklich ist, das heisst, was er wirklich bewirkt, war in der Kommission schwierig zu beurteilen. Einige sind der Meinung: Auch wenn hier "und" steht, ist der Erfolg einer Untersuchung gefährdet, die Amtshilfe kann also ihren Zweck nicht mehr erfüllen, und damit sind die Bedingungen für eine nachträgliche Information der beschwerdeberechtigten Person hinreichend erfüllt.

Der Bundesrat wünscht zwar, beim "oder" zu bleiben, hält aber fest, dass das vor allem Auswirkungen auf die zeitliche Dimension der Verfahren hat. In der WAK gingen wir davon aus, dass auch ein "und" international kompatibel ist und dass eine materiell etwas strengere Auslegung zielführender ist. Ich bin der Meinung, dass dieser Punkt in der Beratung im Ständerat – wir sind ja Erstrat – sicher noch einmal genau angeschaut und geprüft werden kann.

Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 14 zu 11 Stimmen, dem hier von der Mehrheit vertretenen Antrag zu folgen, also beim "und" zu bleiben, und mit 17 zu 7 Stimmen, diesen Artikel stehenzulassen, also nicht zu streichen.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

(namentlich – nominatif; 13.083/9813)

Für den Antrag der Mehrheit ... 128 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit I ... 61 Stimmen

(0 Enthaltungen)

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

(namentlich – nominatif; 13.083/9814)

Für den Antrag der Mehrheit ... 124 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit II ... 66 Stimmen

(0 Enthaltungen)

**Art. 24a; Ziff. II, III**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Art. 24a; ch. II, III**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif; 13.083/9815)

Für Annahme des Entwurfes ... 130 Stimmen

Dagegen ... 55 Stimmen

(4 Enthaltungen)