



11.027

**Doppelbesteuerung.
Ergänzung
zu verschiedenen Abkommen**

**Double imposition.
Complément
aux diverses conventions**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.09.11 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 13.12.11 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.12.11 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 23.12.11 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 23.12.11 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 29.02.12 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.03.12 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.03.12 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.03.12 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Präsident (Altherr Hans, Präsident): Wir führen eine einzige Eintretensdebatte über die zehn Bundesbeschlüsse durch.

Fournier Jean-René (CE, VS), pour la commission: Il vous est proposé aujourd'hui d'entrer en matière, de débattre et – la Commission de politique extérieure l'espère – d'adopter dix arrêtés fédéraux faisant l'objet d'un complément aux conventions contre les doubles impositions entre la Suisse et le Danemark, la Suisse et la Finlande, la Suisse et la France, la Suisse et le Royaume-Uni, la Suisse et le Qatar, la Suisse et le Luxembourg, la Suisse et le Mexique, la Suisse et la Norvège, la Suisse et l'Autriche et enfin la Suisse et les Etats-Unis. En ce qui concerne les Etats-Unis, un rapport complémentaire du Conseil fédéral daté du 8 août 2011 fera également partie du menu principal de notre point à l'ordre du jour.

Le complément proposé aux dix conventions approuvées par l'Assemblée fédérale le 18 juin 2010 en vue d'éviter les doubles impositions doit assurer la conformité de ces conventions à la norme internationale en matière d'échange d'informations à des fins fiscales développée par l'OCDE. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales procède actuellement à un examen de l'application de la norme internationale traitant de l'échange de renseignements à des fins fiscales dans divers pays et vérifie le respect de cette norme. S'agissant de notre pays, il est apparu que les conditions auxquelles une demande d'assistance administrative devrait répondre telles qu'elles sont prévues dans les neuf conventions de double imposition approuvées par l'Assemblée fédérale le 18 juin 2010 sont trop restrictives. Ces conventions ne sont compatibles avec la norme internationale que si les conditions qu'elles posent à une demande d'assistance administrative sont interprétées de manière à ne pas faire obstacle à un échange effectif de renseignements. Pour que ces conditions satisfassent à la norme et afin que la Suisse n'encoure pas le risque de se retrouver sur une liste grise ou noire, le Conseil fédéral nous propose un complément aux conditions applicables aux demandes d'assistance administrative convenues avec ces neuf Etats concernés. Ces conditions adaptées de l'assistance administrative font déjà partie de la convention avec les Etats-Unis – il est important de le savoir. Cette convention a également été approuvée le 18 juin 2010 par le Parlement. Selon les conditions adaptées, il faut donner suite à une demande d'assistance administrative lorsque l'Etat requérant expose d'abord qu'il ne va pas à la pêche aux renseignements et que, ensuite, cet Etat requérant identifie le contribuable, cette identification pouvant être établie par d'autres moyens que son nom et son adresse et, enfin, que l'Etat requérant indique, dans la mesure où il en a connaissance, le nom et l'adresse du détenteur présumé des renseignements.





Ces conditions adaptées ont déjà fait l'objet de débats approfondis en commission et au conseil à l'occasion de l'adoption par notre Parlement, le 18 juin 2010, de la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et les Etats-Unis. La commission en a à nouveau débattu et elle n'a pas reçu d'éléments nouveaux susceptibles de remettre en cause l'approbation par le Parlement de ces conditions adaptées et conformes aux normes internationales, conditions déjà intégrées à la convention liant la Suisse et les Etats-Unis acceptée en juin 2010 par l'Assemblée fédérale.

Ce sont les raisons pour lesquelles la commission vous propose, à une très forte majorité, d'accepter sans modification les neuf arrêtés fédéraux faisant l'objet d'un complément à la convention contre les doubles impositions, soit la convention avec le Danemark où la commission avait décidé à l'unanimité de soutenir ce texte, la convention avec la Finlande, avec le Royaume-Uni, le Qatar, le Luxembourg, la Norvège et l'Autriche. Votre commission vous recommande à l'unanimité d'accepter ces projets.

En ce qui concerne les conventions avec la France ou le Mexique, la commission vous propose, par 10 voix contre 0 et 1 abstention, d'accepter également ces projets. Vous voyez que lorsque ce n'est pas l'unanimité, il n'y a qu'une seule abstention!

La convention de double imposition avec les Etats-Unis est un cas particulier, de par son évolution depuis 1996 et de par la portée de son protocole d'amendement du 23 septembre 2009.

Cette convention a exigé un examen particulier plus approfondi par la commission. L'article 26 de la convention du 2 octobre 1996 avec les Etats-Unis, convention applicable depuis le 1er janvier 1998, prévoit que l'assistance administrative est accordée en cas de fraude et de délits semblables. Dans son arrêt du 5 mars 2009, le Tribunal administratif fédéral a expressément statué qu'il peut s'agir de demandes sans indications de nom ou de données personnelles. Le 23 septembre 2009, un protocole modifiant la convention de 1996 a été signé. Ce protocole dit "d'amendement" permet dès le 23 septembre 2009 d'échanger des renseignements bancaires ainsi que des informations portant sur les droits de propriété, non seulement en cas de fraude fiscale mais également en cas de soustraction fiscale et à des fins de taxation. Le protocole d'amendement a déjà été adopté en Suisse et aux Etats-Unis, il a été soumis au Sénat pour approbation.

Le rapport complémentaire du Conseil fédéral concerne la convention de double imposition avec les Etats-Unis. Ce rapport vise à confirmer que les demandes fondées sur des modèles de comportement définis et ne comportant pas d'indications de nom ou de données personnelles pourront être traitées non seulement en application de la convention de double imposition en vigueur depuis 1996, mais également après l'entrée en vigueur du protocole d'amendement de 2009. C'est-à-dire que ces demandes de renseignement basées sur des modèles de comportement devront être traitées dans le cas de fraude fiscale, conformément à la convention de 1996 en vigueur, mais également dans le cas de

AB 2011 S 1147 / BO 2011 E 1147

soustraction fiscale, conformément au protocole d'amendement de 2009.

Ce rapport complémentaire avait été porté à l'agenda de la session d'automne dernier. Notre Parlement, souvenez-vous, a décidé le 21 septembre dernier, par 29 voix contre 7, de renvoyer le projet en commission. Notre commission doutait alors de la solidité juridique du nouvel arrêté fédéral avec les Etats-Unis et exigeait des éclaircissements à propos du rapport complémentaire du Conseil fédéral.

L'objet a donc été retiré de l'ordre du jour de la séance de notre conseil et a été à nouveau soumis à notre commission.

La commission a procédé le 18 octobre dernier à une nouvelle série d'auditions d'experts. Ont été notamment entendus des représentants d'une grande banque, des représentants des banques cantonales, des représentants de banques privées, le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, le professeur Rainer Schweizer de l'Université de Saint-Gall, Monsieur Michael Leupold de l'Office fédéral de la justice.

De ces différentes auditions des banques notamment, il ressort les points suivants: plus d'une dizaine de banques suisses se trouvent actuellement dans le collimateur des autorités américaines. Bien que ces banques ne puissent pas se voir reprocher des agissements fautifs de même ampleur et de même quantité que ceux qui avaient, à l'époque, été reprochés à UBS, elles font pourtant face aujourd'hui aux mêmes problèmes. Pourquoi? Parce que ces banques ont accepté des dépôts en argent de clients américains, qui pouvait provenir de comptes qui n'avaient pas été dûment déclarés.

De l'avis général, en Suisse, les banques n'ont aucune obligation de contrôler que leurs clients paient correctement leurs impôts sur leurs avoirs et sur les revenus de ces avoirs. Or les autorités américaines ne partagent plus aujourd'hui cette conception traditionnelle. Elles considèrent que la tenue d'un compte et la prise en charge de clients dont les impôts n'ont pas été dûment acquittés constituent déjà en soi une infraction pénale. Les autorités américaines se montrent très agressives à l'encontre de ces clients et de leurs banques. Une



telle agressivité est typique du système judiciaire américain, par opposition à la pratique en Suisse. Dans ce contexte, chaque banque suisse qui a pris en charge des clients américains s'étant soustraits à leurs obligations fiscales doit s'attendre à une enquête pénale de la part de la justice américaine. Il est évident que chaque banque doit assumer la responsabilité des fautes commises par elle ou par ses employés. Les banques entendues par notre commission ont entamé des pourparlers avec les autorités américaines compétentes. Un accord à l'amiable avec les autorités américaines n'est cependant envisageable que dans la mesure où les autorités suisses leur accordent une entraide judiciaire. L'échange d'informations relatives aux clients relève, selon la législation actuellement en vigueur, de la juridiction fédérale. Les banques n'ont pas le droit de transmettre les informations relatives aux clients de leur propre chef directement aux autorités américaines. L'arrêté fédéral concernant un complément à la convention avec les Etats-Unis crée la base légale nécessaire à l'octroi de l'entraide requise par le pays précité et permettrait ainsi un accord à l'amiable entre les autorités américaines et les banques concernées. Les requêtes groupées sont prévues déjà aujourd'hui selon la convention de 1996 en vigueur dans le cadre de la fraude fiscale, comme l'a confirmé d'ailleurs le Tribunal fédéral. Il est possible que l'OCDE publie ses propres prescriptions en lien avec les requêtes groupées encore durant l'été 2012. Si la Suisse devait ne pas les respecter, elle figurerait de nouveau sur les listes grise ou noire. Les banques soutiennent donc le projet du Conseil fédéral. Si la Suisse n'accorde pas l'entraide judiciaire telle que le prévoit l'arrêté fédéral, les autorités américaines exerceront une pression accrue encore sur les banques concernées et probablement sur d'autres banques suisses au moyen entre autres de plaintes pénales. Selon toujours ces instituts bancaires, les menaces formulées par les autorités américaines sont réelles et doivent être prises au sérieux. Des plaintes pénales peuvent causer des pertes financières très importantes et même menacer l'existence de certaines banques. Le dépôt de plaintes par les autorités américaines ne peut être empêché que par une résolution à l'amiable du litige fiscal. Or une résolution à l'amiable ne peut intervenir que dans le cadre de l'entraide judiciaire que seule la Confédération peut fournir. A la suite de ses auditions, la Commission de politique extérieure arrive à la conclusion qu'il y a vraiment nécessité d'agir et que celle-ci doit s'orienter vers la recherche d'une solution globale pour l'ensemble des établissements bancaires actuellement concernés et qui pourraient encore l'être à l'avenir. A l'instar du Conseil fédéral, la commission estime que cette solution globale passe effectivement par la création d'une base légale devant permettre l'entraide judiciaire, celle-ci ouvrant ainsi la porte à des accords à l'amiable avec les autorités américaines. Dans le cadre de la discussion par article de l'arrêté fédéral concernant un complément à la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et les Etats-Unis, la commission a émis diverses considérations. Dans le préambule, la commission a discuté de l'appréciation du Conseil fédéral qui, afin d'assurer la continuité de la pratique judiciaire en ce qui concerne l'autorisation des demandes fondées sur des modèles de comportement définis, propose de mentionner expressément ce rapport complémentaire dans le préambule de l'arrêté fédéral. La commission, par 9 voix contre 3, partage également cette appréciation. Nous y reviendrons un peu plus tard. A l'article 1, le projet d'arrêté reprend, aussi bien pour le contribuable concerné que pour le détenteur des renseignements et ses collaborateurs, les conditions fixées dans le rapport complémentaire concernant les neuf autres conventions qui, rappelons-le, n'ont pas posé de problèmes particuliers à la commission. Une minorité de la commission propose à l'article 1a de décrire de manière plus détaillée les types de comportements susceptibles de répondre favorablement aux conditions exigées afin que le requérant puisse obtenir du pays requis les renseignements désirés. Vous trouvez la rédaction détaillée de cette proposition de la minorité à l'article 1a dans le dépliant. La majorité de la commission a été sensible à l'argumentation du Conseil fédéral pour lequel il ne semblait pas judicieux de tenter d'apporter des descriptions de comportements, disons-le, laborieuses, trop détaillées et finalement incomplètes et restrictives dans l'arrêté même. D'ailleurs, il ressort des documents remis et des discussions menées jusqu'ici qu'il n'y a pas d'exemples concrets définitifs de modèles de comportement reconnus pouvant servir de base à l'octroi d'une assistance administrative pour un groupe de clients bancaires. La majorité de la commission est d'avis que la référence au rapport complémentaire dans le préambule de l'arrêté couplée au nouvel article 1bis introduit par la commission suffit à préciser et à cadrer juridiquement de façon efficiente les conditions d'échange de renseignements à des fins fiscales, tout en assurant la conformité de celles-ci à la norme internationale développée par l'OCDE. L'article 1bis stipule qu'une demande ne peut être satisfaite que si le client d'une banque adopte un comportement laissant supposer une soustraction



d'impôt. L'identification des contribuables ne peut toutefois s'effectuer de cette manière que si le détenteur des renseignements ou ses collaborateurs ont contribué notablement à ces modèles de comportement.

La simple fourniture de prestations bancaires ordinaires ne répond pas à ce critère. Ainsi, pour pouvoir obtenir une réponse favorable à leur requête de renseignements, les Etats-Unis doivent d'abord exposer qu'ils ne vont pas à la pêche aux renseignements, qu'ils identifient dans la mesure du possible, par le nom et l'adresse, le détenteur présumé des renseignements, qu'ils identifient le contribuable – cette identification pouvant être établie par d'autres moyens que le

AB 2011 S 1148 / BO 2011 E 1148

nom et l'adresse, mais le contribuable doit être identifié –, qu'ils déterminent que les détenteurs de renseignements ou leurs collaborateurs ont contribué notablement à des modèles d'un comportement qui laisse supposer que les contribuables concernés n'ont pas rempli leurs obligations légales.

Il ressort également de l'appréciation des banques auditionnées que ces requêtes groupées, basées sur des modèles de comportement ne constituent pas des "fishing expeditions", car elles ne sont pas possibles sans des circonstances décrites avec précision. Le contribuable américain doit avoir, dans le but de se soustraire à ses obligations fiscales, adopté un type de comportement spécifique et précisément décrit. En outre, il doit exister un soupçon concret que le contribuable en question s'est soustrait à ses obligations fiscales aux Etats-Unis et, enfin, les autorités américaines doivent rendre au moins vraisemblable que les employés de la banque suisse ont activement agi de manière fautive. Ainsi, en réunissant toutes ces conditions, une telle requête groupée n'est toujours pas une "fishing expedition".

Ces conditions sont conformes à la norme internationale et ont convaincu la majorité de la commission qu'elles étaient à même de faire en sorte d'éviter toute possibilité de pêche aux renseignements. La commission, par 9 voix contre 3 et 0 abstention, a donc approuvé ces conditions.

Les autres nouvelles propositions du Conseil fédéral du 8 août 2011 qui figurent sur votre dépliant ont été rédi- gées sur demande de la commission et, par conséquent, ces propositions rédactionnelles ont été approuvées sans opposition.

Au vote d'ensemble, la commission vous recommande, par 7 voix contre 3 et 2 abstentions, d'accepter l'arrêté concernant la convention de double imposition avec les Etats-Unis, tel qu'amendé par la commission. La commission, à la quasi-unanimité, je vous le rappelle, vous recommande également d'approuver les neuf autres arrêtés concernant les conventions de double imposition qui vous sont présentées dans ce même paquet.

Gutzwiller Felix (RL, ZH): Verstehe ich es richtig, Herr Präsident? Sprechen wir jetzt auch zum Eintreten auf das Abkommen mit den USA?

Präsident (Altherr Hans, Präsident): Ja, wir sprechen jetzt auch zum Eintreten auf die Ergänzung des Abkom- mens mit den USA.

Gutzwiller Felix (RL, ZH): Dann äussere ich mich gern noch in Ergänzung der Worte des Kommissionsspre- chers, der ja eigentlich die wichtigen Eckpunkte ausgezeichnet dargelegt hat. Ich möchte aus meiner Optik hier einfach noch zusätzlich anführen, dass wir ja nach der Rückweisung, die wir vorgenommen hatten, dieses gesamte Dossier noch einmal ausführlich diskutiert haben. Der Kommissionssprecher hat dargelegt, welche Hearings und Diskussionen durchgeführt wurden. Auch ich möchte Sie bitten, diese Abkommen nun zu ge- nehmigen, und zwar mit folgenden Begründungen:

Ich glaube, dieses Abkommen mit den USA zeigt erstens, dass es hier möglicherweise – ich sage "möglicher- weise", weil es ja noch immer nicht unterschrieben ist – gelingt, in dieser Problematik eine Verhandlungslösung zu erzielen. Das scheint mir sehr wichtig, wenn ich die Alternativen bedenke. Alternativen, gemessen an der früheren Geschichte etwa mit dem UBS-Staatsvertrag, könnten ein neuer Staatsvertrag oder aber auch Not- recht sein. Beide – ohne dass ich jetzt in die Details gehen will – sind wohl keine sinnvollen Strategien in diesem Bereich. Hier könnten wir mit diesem Vorgehen zu einer Verhandlungslösung kommen, die grundsätzlich auch den Finanzplatz Schweiz von dieser Problematik befreit, die uns seit Jahren beschäftigt.

Ich glaube, der zweite gute Grund, hier zuzustimmen, ist, dass die Lösung, die vorgeschlagen ist, auf dem bestehenden Recht beruht. Wir haben ja schon in der Debatte in der Herbstsession kurz darüber gesprochen. Nach meiner Auffassung bezüglich der Geschichte der letzten Jahre war es im Kontext mit dem UBS-Staats- vertrag zu eindimensional – wenn ich das so sagen darf – ausgedrückt worden, dass eben auch in der Zukunft nur immer Einzelanfragen rechtens seien. In Tat und Wahrheit ist es eben doch so, das hat die Debatte in der Kommission gezeigt, dass diese damaligen Auskünfte zumindest interpretationsbedürftig sind. Denn das



Doppelbesteuerungsabkommen mit den USA von 1996, das ja heute noch gültig ist, lässt Gruppenanfragen zu. Dazu gibt es auch einen Bundesverwaltungsgerichtsentscheid. Damit ist eigentlich die Lösung, die Ihnen die Kommission heute vorschlägt, kompatibel mit dem bestehenden Recht und führt für das neue DBA weiter, was aufgrund des DBA von 1996 schon möglich war. Das scheint mir ein wichtiger Punkt.

Ein dritter Punkt ist – der Kommissionssprecher hat es gesagt –, dass hier klar zwischen "fishing expeditions" und Gruppenanfragen unterschieden wird. Die Kommission hat sich sehr intensiv mit dieser Frage beschäftigt, und es ist klargeworden, dass Gruppenanfragen eben nur unter genau umschriebenen Voraussetzungen möglich sind, dass sie ein definiertes, spezifisches Verhaltensmuster beschreiben, mit welchem Steuerpflichtige Steuerhinterziehung begangen haben sollen. Eine Abgrenzung ist also möglich.

Ein vierter Punkt, der, glaube ich, wichtig ist: Wenn ich das richtig sehe, hat diese Lösung auch keine Rückwirkung. Das wäre vielleicht bei einem Staatsvertrag anders gewesen. Wir wollen hier sicher keine Rückwirkung. Das geltende Recht wird nicht rückwirkend abgeändert. Das ist ja auch unter der Optik der Rechtsstaatlichkeit ein wichtiger Punkt.

Schliesslich scheint mir, dass wir wirklich einen Schlussstrich unter die Problematik des Privatkundengeschäfts mit den USA ziehen können, wenn wir in diese Richtung gehen – es muss dann selbstverständlich auch der Nationalrat hier mitziehen. Wenn diese Lösung gelänge – und das scheint für mich eigentlich der wichtigste Grund –, würde das dazu beitragen, dass wir die zukünftige Strategie des Finanzplatzes Schweiz umrissen hätten, die ja spätestens seit dem UBS-Abkommen eigentlich klar ist, nämlich, dass es kein zukunftstaugliches Geschäftsmodell ist, mit nichtsteuerkonformen Vermögen zu arbeiten, dass es in der Zukunft keine solchen Geschäfte mehr geben darf. Eigentlich wird diese Lösung, diese Strategie für die Zukunft, unter dem Strich auch in Bezug auf die USA implementiert; sie besteht darin, dass es eben in der Zukunft nur noch steuerkonforme Vermögen zu verwalten geben kann. Ich bin überzeugt, dass der Finanzplatz Schweiz auch mit dieser neuen Strategie eine ausgezeichnete Zukunftschance haben wird. Deshalb ist es an der Zeit, mit diesen Altlasten aufzuräumen. Die hier vorgelegte Lösung des Bundesrates, der Verwaltung bietet die Möglichkeit, diese Altlasten zu erledigen und damit eben auf eine neue, steuerkonforme Zukunft des Finanzplatzes zuzugehen. Ich bitte Sie also, hier zuzustimmen.

Germann Hannes (V, SH): Ich teile die Auffassung meiner Vorredner aus verschiedenen Gründen nicht. Diese Gründe hängen auch mit der aktuellen Entwicklung zusammen. Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf ist dann zweifellos gefordert, uns zu informieren, wie es in dieser Steuergeschichte, namentlich mit den USA, weitergehen soll. Es geht ja um eine Ergänzung zu verschiedenen Abkommen und um diesen sagenumwobenen Zusatzbericht, also, etwas übertrieben gesagt, um den Bericht zum Bericht des Berichtes zum Abkommen.

Wir sollen heute einen neuen Bundesbeschluss zum bereits 2010 genehmigten Änderungsvertrag von 2009 verabschieden. Diese Chronologie zeigt, mit welcher Hektik hier der Gesetzgeber unter Druck gesetzt werden soll. Der Auslöser ist bekannt, denn die US-Justizbehörden haben gegen einige Mitarbeiter der CS Strafklagen wegen Beteiligung an Steuerbetrug erhoben. Zehn weitere Banken werden ähnlicher Straftaten verdächtigt. So weit, so schlecht. Um drohende Sanktionen gegenüber diesen fehlbaren Banken abwenden zu können, bereitet man, namentlich bei der CS, nun offensichtlich die Lieferung von Tausenden von

AB 2011 S 1149 / BO 2011 E 1149

Kundendossiers an die USA vor. In den Hearings, Herr Fournier hat darauf hingewiesen, haben Vertreter der beschuldigten Banken mögliche Verfehlungen einzelner ihrer Vertreter eingeräumt oder zumindest nicht explizit ausgeschlossen. Nun gibt es hier aber wirklich ein paar gravierende Unsicherheiten. Ich verweise darauf, dass sich die Schweiz bekanntlich erst im März 2009 dazu bereiterklärt hat, für die Zukunft den OECD-Standard zu übernehmen und mit Wirkung für die Zukunft Verträge abzuschliessen, bei denen Amtshilfe gemäss OECD-Standard auch bei Steuerhinterziehung gewährt wird.

Ich stimme in der Einschätzung völlig mit Kollege Gutzwiller überein: Es ist ein Gebot der Stunde, und wir müssen dafür sorgen, dass wir diese Altlasten loswerden können, dass wir hier reinen Tisch machen. Aber solche Gruppenanfragen gegen unbekannt ohne Verdachtsgründe, nur aufgrund von Verhaltensmustern, entsprechen absolut nicht dem momentanen OECD-Standard, auch nicht dem US-Modell für das Doppelbesteuerungsabkommen. Dort sind nämlich "fishing expeditions" sogar ausdrücklich verboten.

Anfragen ohne Verdachtsgründe gegen unbekannte Personen gibt es bis heute in keinem Staat. Darum meine ich eben, diese "fishing expeditions", die offenbar rückwirkend erfolgen, hätten keinerlei demokratische Legitimation. Es ist rechtsstaatlich bedenklich, dass von den Ersuchen gegen unbekannt – wie schon beim hochproblematischen UBS-Vertrag – rückwirkend Sachverhalte bis zum 1. Januar 2002 sollen erfasst werden können. Aber, und das ist die Ausnahme, beim UBS-Vertrag ist das eben speziell geregelt worden.





Hier komme ich eben zu dieser neueren Entwicklung. Es zeichnet sich nun ja offenbar ab – gerade vor zwei Tagen ist das öffentlich bekanntgeworden –, dass das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen nun doch Vertragsverhandlungen mit den USA führt. Damit würde dieser Bundesbeschluss, über den wir heute diskutieren, überhaupt keinen Sinn mehr machen. Er schwächt nämlich die Schweizer Position und macht unsere Banken gegenüber der US-Justiz mit ihrer Willkür erpressbar, und das nicht nur für die Altlasten, Herr Kollege Gutzwiller, sondern auch für die Zukunft. Denn was wir heute hier beschliessen, gilt für die Zukunft. Das kann es doch nicht sein.

Ich bitte Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf, uns detailgetreu über den Stand der Dinge zu informieren. Wir dürfen hier nichts verabschieden, was möglicherweise gar nicht nötig gewesen wäre, um die Fälle mit den Altlasten zu lösen. Da sind auch die Banken selber gefordert, sie sind die Fehlbaren. Ich bin nicht bereit, Schweizer Recht zu opfern, damit einige hier ohne Sühne davonkommen. Dann soll doch die US-Justiz diese Fehlbaren so behandeln. Wir helfen über die Rechtshilfe, über die erweiterte Amtshilfe gemäss OECD-Standard. Das ist alles für mich eine Selbstverständlichkeit. Aber wir sollten nicht Tür und Tor öffnen für diese Gruppenanfragen und schon gar nicht für eine Rückwirkung, von der nun offenbar die Rede ist.

Das Ganze führt ja auch zu einer massiven Unsicherheit auf dem Finanzplatz Schweiz, denn, sehen Sie: Wenn die Steuerverwaltung gegenüber den USA irgendwelche Kundendaten preisgibt, woher hat sie diese denn? Die Bank liefert sie ihr. Wenn jetzt die Bank plötzlich die Strafverfolgungsbehörde ist und Datensätze von Kunden ausliefert, für die es gar keine Anfrage gibt, ist doch der Willkür Tür und Tor geöffnet! Ich bitte Sie dringend, sich das gut zu überlegen. Ich werde nachher zu meinem Minderheitsantrag speziell noch einmal etwas sagen.

Mir liegt aber, Frau Bundesrätin, daran, dass Sie jetzt offenlegen, was Sache ist. Ich bin nicht bereit, hier die Katze im Sack zu kaufen und unser Rechtssystem aufs Spiel zu setzen. Nirgends im DBA von 1996 ist ein Freipass für Gruppenanfragen zu finden. Der existiert erst, seit ein Bundesverwaltungsrichter hierzu grünes Licht gegeben hat. Und jetzt stützt man sich auf dieses Bundesverwaltungsgerichtsurteil ab. Ich meine aber, dass immer noch wir hier der Gesetzgeber sind und dass das, was der Gesetzgeber sagt, gilt und nicht das, was ein einzelner Richter irgendwann entschieden hat. Danach sollten wir uns auch richten.

Ich habe aber nun keinen Antrag auf Rückweisung an die Kommission oder an den Bundesrat gestellt; vielleicht wäre das konsequenter gewesen. Wenn dann doch noch ein Abkommen analog zum UBS-Abkommen notwendig wäre, um eben diese Fälle in der Vergangenheit zu regularisieren, dann müssten wir hier die Sache stoppen. Es ist auch nicht Gefahr im Verzug: Der US-Senat hat es bis heute nicht für nötig befunden, selbst das OECD-konforme Abkommen zu ratifizieren. Insofern stehen wir überhaupt nicht unter Druck. Wir stehen höchstens unter Druck, gewisse Signale zu geben, dass wir zu einer Lösung beitragen wollen. Dazu bin ich auch bereit – aber nicht zu diesem Preis.

Fetz Anita (S, BS): Ich äussere mich ausschliesslich zur Ergänzung zum DBA mit den USA.

Ich bin bekanntlich keine Freundin des Steuerhinterziehungsgeheimnisses. Im September habe ich angesichts der damals angenommenen Dringlichkeit dem Zusatz zum DBA mit den USA zugestimmt, ich habe ihn also befürwortet. Doch ich muss Ihnen offen sagen, dass ich heute über die Ausgestaltung des Bundesbeschlusses erheblich irritiert bin. Ich hätte mir von der Rückweisung mehr erwartet.

Erlauben Sie mir einen ganz kurzen Blick zurück: 2008 hat der Bundesrat Notrecht eingesetzt, um eine Grossbank zu retten. 2009 hat die Finanzmarktaufsicht gezielt und mit ausdrücklicher Billigung des Finanzministers Schweizer Recht gebrochen und das Bankgeheimnis aufgehoben. 2010 hat unser Rat das UBS-Abkommen mehrheitlich durchgewinkt. Ich habe es übrigens abgelehnt. Ich habe damals schon gesagt, damit würden Tür und Tor geöffnet, um an Daten anderer Banken zu kommen. Und ich habe damals schon gefragt, was 2011 folgen würde. Unterdessen wissen wir es: Mindestens elf weitere Banken sind in die Mühlen der amerikanischen Justiz geraten.

Man muss sich als Gesetzgeber bei den Beschlüssen eine gewisse Kontinuität auferlegen. Deshalb erlaube ich mir zwei, drei Worte über den Gang jenes Geschäftes, das ja mit dem DBA-Zusatzabkommen zu tun hat. Der Kommissionssprecher – es war Kollege Gutzwiller – sagte damals, im Juni 2010, zum UBS-Abkommen, es werde eben gerade keine präjudizierende Wirkung haben, es werde beispielsweise eben keine No-Name-Basis haben, die die Amtshilfe in der Zukunft beeinflussen könnte. Das glaubten wir damals alle noch. Bundesrätin Widmer-Schlumpf hat dann in ihrem Votum ergänzt: "Das heisst, dass dieses Abkommen für künftige Amtshilfefragen mit den USA keine Wirkung entfaltet; es ist in sich abgeschlossen." (AB 2010 S 475) Wir haben offenbar eine neue Ausgangslage. Und in der damaligen Botschaft, die ja heute für diese Ergänzung immer noch gilt, stand: "In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass mit dem Inkrafttreten des revidierten DBA-USA die Interpretation des Begriffs 'fraud or the like' keine Rolle mehr spielen wird und



die Voraussetzung der Namensnennung für ein Amtshilfegesuch im Unterschied zum geltenden DBA-USA staatsvertraglich verankert sein wird." Ich kann Ihnen, wenn Sie wollen, die Seite in der Botschaft nennen. Ich habe es gesagt, ich bin keine Freundin des Steuerhinterziehungsgeheimnisses. Aber was wir hier machen, ist eine veritable Slalomfahrt – um es immer wieder hinzubiegen, wenn es wieder eine Schweizer Bank gibt, die ausländisches Recht bricht. Dann müssen wir wieder die Kastanien aus dem Feuer holen und mit ziemlich viel Gewürge und rechtlichen Begründungen darlegen, warum das Ganze jetzt plötzlich doch wieder etwas anders formuliert werden muss. Das gefällt mir an der ganzen Sache nicht. Und ich muss Ihnen auch ehrlich sagen, dass ich in erheblicher Weise daran zweifle, dass wir hier nun eine Globallösung für alle Schweizer Banken haben. Das wünschen wir uns ja alle, völlig unabhängig davon, wie wir zum Bankgeheimnis stehen. Eine Globallösung für die Altlasten, das muss das Ziel von uns allen sein – doch davon lese ich nichts im Bericht, und davon lese ich nichts in den Unterlagen.

AB 2011 S 1150 / BO 2011 E 1150

Und ich muss Ihnen auch sagen, dass ich in erheblicher Weise daran zweifle, dass der Schrecken ohne Ende nun ein Ende findet. Einen Schlusstrich, Kollege Gutzwiller, sehe ich nicht. Wer sagt uns, dass wir, wenn die zwölfte, dreizehnte oder vierzehnte Bank erwischt wird, die unversteuertes Geld von jemandem aus den USA entgegengenommen hat, nicht wieder in irgendeiner Form nachbessern müssen? Deshalb richte ich sowohl an den Kommissionspräsidenten wie auch an unsere Finanzministerin die Frage: Woher nehmen Sie die Gewissheit, dass diese Ergänzung zum DBA Schweiz-USA eine Globallösung für alle Schweizer Banken sei? Ich sehe das einfach nicht.

Dann habe ich ganz erhebliche Zweifel an der Formulierung, wie sie von der Mehrheit der Kommission gewählt worden ist. Sie müssen sich einmal den letzten Satz von Absatz 1bis genauer ansehen: "Steuerpflichtige Personen dürfen jedoch nur dann auf diese Weise identifiziert werden, wenn der Informationsinhaber" – in diesem Fall die Bank – "oder seine Mitarbeitenden zu solchen Verhaltensmustern in erheblicher Weise beigetragen haben." Ja, jetzt ist die Frage: Was konkret heisst "in erheblicher Weise"? Ich sehe hier einfach ein grosses Risiko, dass man das schon beim nächsten Fall, in dem eine Schweizer Bank erwischt wird, wieder präzisieren muss. Wenn Sie, Frau Bundesrätin, dies zuhanden der Materialien nicht glasklar interpretieren können, wette ich mit Ihnen – um eine Flasche Basler Wein, es gibt einen solchen, der ist auch gut; oder um eine Karaffe Bier, wenn Sie das lieber wollen, das ist auch sehr gut –, dass wir spätestens 2012 oder 2013 wieder bei Punkt null sind. Wir sind dann bei der Frage, wie erheblich die Weise ist, in der die betreffende Bank zu den sogenannten Verhaltensmustern beigetragen hat. Dies ganz abgesehen von der Kuriosität – das habe ich wirklich noch nie gehört –, wonach die durch die Steuerpflicht bewirkte Straffälligkeit eines Bankkunden, also desjenigen, der nicht versteuert hat, gleichzeitig zur Strafbarkeit der von ihm ausgewählten Schweizer Bank beiträgt, wie es ein Rechtsprofessor auf den Punkt gebracht hat. Ich bin ja nicht bekannt dafür, dass ich mich für fehlbare Bankmanager in die Bresche werfe, aber irgendwie bedeutet Rechtsgleichheit für mich etwas anderes.

Ein letzter Punkt, der mich diesem Abkommen gegenüber sehr kritisch macht, betrifft die betroffenen Banken selbst. Ich staune – das sage ich Ihnen auch als ehemaliges Mitglied von verschiedenen Bankverwaltungsräten – über das Selbstverständnis der Banken. Sie nehmen auch nach 2008 unversteuerte Gelder aus den USA entgegen und stellen das noch als Selbstverständlichkeit hin, in dem Sinne, dass so etwas für das Private Banking als beinahe unvermeidlich betrachtet wird. Na ja, da ist also noch einiges an Kulturwandel fällig, oder um es deutsch und deutlich zu sagen: Ein Banker, der nach 2008 immer noch unversteuertes Geld von US-Bürgern entgegengenommen hat, hat entweder ein Intelligenzproblem oder ein Risikoproblem. Beide Varianten finde ich nicht sehr beruhigend. Zum wiederholten Mal müssen wir jetzt die Kastanien aus dem Feuer holen. Ich meine, das muss jetzt in den betroffenen Instituten endlich Folgen haben, und zwar zwingend und nicht nur auf der Ebene des Reinigungspersonals. Wenn man eine Treppe wischen will, dann beginnt man nicht von unten, sondern von oben. Sie werden nächste Woche Gelegenheit haben, diese Diskussion zu führen. Sie gehört nicht zu diesem Abkommen, aber sie scheint mir sehr wichtig. Es muss endlich personelle Konsequenzen geben. Wir haben jetzt eine zweistellige Zahl von Banken, die gegen US-Recht verstossen haben, und es geschieht relativ wenig.

Bref: Ich bin von diesem Zusatz nicht überzeugt, vor allem nicht von seiner Formulierung. Eventuell schaffen Sie es, Frau Bundesrätin, mich noch zu überzeugen. Da ich aber weiss, dass eine Basler Bank mitbetroffen ist, werde ich den Bundesbeschluss nicht ablehnen. Ich werde mich der Stimme enthalten und hoffe doch sehr, dass, mindestens was die Formulierung betrifft, der Zweitrat hier noch mehr Klarheit schaffen wird.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Wir haben bereits am 17. Juni dieses Jahres die Bundesbeschlüsse





zu verschiedenen DBA mit einer Ergänzung um diese Antifrustrationsklausel behandelt. Sie haben diese Beschlüsse gutgeheissen, ich bin froh darum; wir haben jetzt zehn DBA, die den OECD-Standards entsprechen. Was heute zur Diskussion steht, sind die DBA, die Sie im Parlament am 18. Juni 2010 verabschiedet haben, also bevor wir überhaupt mit der Ergänzung um diese Antifrustrationsklausel konfrontiert waren. Wir konnten diese nicht einfach im Genehmigungsverfahren aufnehmen wie bei den ersten zehn Abkommen.

Sie haben die Vorlage vor sich. Wir haben hier die DBA mit Dänemark, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Katar, Luxemburg, Mexiko, Norwegen, Österreich und den USA. Zum Abkommen mit den USA werde ich jetzt und vielleicht auch in der Detailberatung noch ein paar separate Ausführungen machen.

Man kann diese DBA in Gruppen unterteilen. Die eine Gruppe sind die DBA, die bis jetzt auf beiden Seiten das Erfordernis der Angabe des Namens – des Steuerpflichtigen und des Informationsinhabers – haben. Dazu gehören die DBA mit Dänemark, Finnland, Grossbritannien, Katar, Luxemburg, Mexiko, Norwegen und Österreich. Bei diesen müssen wir auch eine Antifrustrationsklausel einsetzen. Mit Frankreich haben wir ein DBA, wo auf der Seite des Informationsinhabers bereits heute Name und Adresse nur angegeben werden müssen, wenn sie bekannt sind. Wir haben schon intensiv diskutiert, warum das notwendig ist; bei den zehn Abkommen, die wir bereits verabschiedet haben, können wir uns das jetzt sparen, vielleicht kommen wir aber bei der Detailberatung noch darauf zu sprechen.

Ich möchte gerne ein paar Ausführungen zum Abkommen mit den USA machen. Die USA sind hier ein Spezialfall, zum einen, weil wir auch hier die neue Formulierung aufnehmen wollen, was aufseiten des Steuerpflichtigen materiell nicht unbedingt notwendig wäre, aber einfach für eine Klärung sorgt. Aufseiten des Informationspflichtigen ist das auch bei den USA notwendig. Sie sehen, die ganze Geschichte mit den dreissig Abkommen ist nicht so einheitlich und klar geregelt, wie wir uns das wünschen würden.

In Bezug auf die USA haben wir nochmals einen speziellen Fall. Ich möchte vorausschicken, dass ich mir bewusst bin, dass man mit der ganzen Problematik mit den USA und der Lösung, die wir vorschlagen, keinen Blumentopf gewinnen kann. Es geht darum, dass wir eine pragmatische Lösung für ein Problem finden. In diesem Bereich sind wir dazu noch in der Lage – davon gehen wir mindestens heute aus –, das im Gegensatz zu anderen Bereichen, wo wir einfach nur noch reagieren können, wenn die Vorwürfe kommen. Hier haben wir noch einen gewissen Handlungsspielraum, und den möchten wir auch ausnutzen.

Frau Ständerätin Fetz hat einen Professor angeführt; es haben sich schon verschiedene Professoren dazu geäussert, nicht alle ganz identisch. Ich kann Ihnen einfach sagen, dass niemand von uns diesen Fall, über den wir hier sprechen, je in einem Lehrbuch gefunden hat. Die Professoren schwimmen also auch etwas bei den Rechtsvorschriften. Ich habe festgestellt, dass die Unterscheidung zwischen Amtshilfeverfahren und Rechtshilfeverfahren auch nicht allen Professoren ganz klar ist. Auch die Voraussetzungen der EMRK scheinen in Bezug auf Amtshilfe und Rechtshilfe nicht überall gleich Eingang gefunden zu haben, nicht einmal auf professoraler Stufe. Aber das ist einfach so, das muss man zur Kenntnis nehmen.

Worin besteht jetzt das Problem mit den USA? Mit den USA haben wir ein geltendes DBA von 1996, in Kraft seit 1998, mit dem wir alle Amtshilfesuche behandeln können, die sich auf Betrug und dergleichen beziehen. Das war ja auch die Voraussetzung für die ganze Abwicklung der UBS-Geschichte; ich komme noch darauf zurück. In diesem DBA sind die Anforderungen an Amtshilfesuche so offen formuliert, dass es durchaus denkbar ist, auch bei der Identifikation über Verhaltensmuster Amtshilfe zu leisten. Das hat das Bundesverwaltungsgericht im März 2009 auch so

AB 2011 S 1151 / BO 2011 E 1151

festgehalten, und das ist von den Amerikanern auch immer so verstanden worden.

Wir haben dann im Nachgang, im September 2009, also nach dieser Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes, das neue DBA, über das wir hier sprechen, ausgehandelt und unterzeichnet. Sie haben die Botschaft vom November 2009 im Parlament behandelt. Auf der einen Seite hat man die Sachverhalte, bei denen man Amtshilfe leistet, d. h. Betrug und dergleichen, um den Sachverhalt der Steuerhinterziehung erweitert, entsprechend dem, was wir als OECD-Standard im März 2009 übernommen haben. Auf der anderen Seite, in Bezug auf die Identifikation steuerpflichtiger Inhaber, wollte man im Wortlaut nichts ändern gegenüber dem, was gemäss Abkommen von 1996 gilt, also heute Praxis ist. Die Amerikaner sind davon ausgegangen – das kann man anhand der Materialien verfolgen –, dass in diesem Bereich einfach dasselbe gelten soll und die Erweiterung im Bereich Sachverhalt stattgefunden hat. Wir haben das im schweizerischen Recht so umgesetzt, dass wir beim Namensfordernis nicht nur die Bestimmung "typically the name", sondern "den Namen" aufgenommen haben: den Namen bei den Steuerpflichtigen, den Namen beim Informationsinhaber. Das war dann auch die Formulierung in der entsprechenden Botschaft, so war dann auch die Kommunikation bei Ihnen im Parlament. Wir haben überprüft und versucht herauszufinden, warum jetzt diese Unterschiede zwischen der Haltung



der Amerikaner und unserer damaligen Haltung bei Verabschiedung dieser Botschaft bestehen. Wir haben in Gesprächen mit dem damaligen Verhandlungsleiter und auch dem damaligen Botschaftsverantwortlichen festgestellt, dass die Amerikaner immer – also auch 2009 – davon ausgegangen sind, dass Verhaltensmuster weiterhin als Identifikation genügen, und dass wir das im internen Recht etwas enger gefasst haben.

Das führt nun dazu, dass wir mit Blick auf das interne Recht diesen Zusatzbericht machen müssen, um dieses DBA eben gerichtsstandsfest zu machen, weil wir nicht nach aussen eine andere Auslegung haben können als nach innen. Nach aussen sind wir völkerrechtlich gebunden, nach innen haben wir unser Recht und setzen wir unser Recht auch um. Aber wir können natürlich jetzt in der Auslegung nicht einfach von den damaligen Materialien abweichen, ohne das auch gesetzlich und rechtlich korrekt zu verankern.

Es trifft zu, Frau Ständerätin Fetz: Auch ich bin im Zusammenhang mit der Frage des UBS-Abkommens vom für uns kommunizierten internen Wortlaut ausgegangen, dass "Name" Name sein muss: Name beim Steuerpflichtigen, Name beim Informationsinhaber. Jetzt erst, durch diese Diskussion, die sich heute im Zusammenhang mit der grossen Anzahl von Amtshilfegesuchen ergibt, die wir zu bewältigen haben – wenn wir sie dann nach beiden DBA bewältigen können –, ist uns bewusst geworden, dass die Auslegung des neuen DBA von 2009 nach aussen und nach innen nicht dieselbe ist. Darum sind wir der Frage nachgegangen.

Ich denke, es hat keinen Sinn, Geschichtsbewältigung zu machen. Es ist einfach so, und wir müssen die Frage jetzt beantworten und das Problem jetzt so lösen, wie es sich uns stellt.

Wir haben gestützt auf das alte DBA die Möglichkeit, eine grössere Anzahl Amtshilfegesuche ganz korrekt jetzt zu behandeln, was wir auch tun. Wir sind dabei, die Amtshilfegesuche, die unter dem alten DBA erledigt werden können, zu behandeln. In Bezug auf das neue DBA sollten wir diesen Zusatz haben, damit wir auf der einen Seite Betrugsfälle und auf der anderen Seite Hinterziehungsfälle, die Voraussetzung von Verhaltensmustern anwendend, korrekt erledigen können.

Unser Anliegen ist es, dass wir gestützt auf aus Schweizer Optik geltendes Recht, nämlich auf die beiden DBA, die Amtshilfegesuche, die von den USA gestellt werden, in einem rechtlich korrekten Rahmen ohne irgendwelches Notrecht und ohne irgendetwas anderes, also nur gestützt auf diese beiden DBA, wirklich bewältigen und behandeln können, und zwar in einem rechtsstaatlich korrekten Verfahren mit rechtlichem Gehör, wie das im Amtshilfeverfahren sein muss, und mit der Möglichkeit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Das setzt aber voraus, dass man auch Verhaltensmuster als Identifikation anerkennt. Ich möchte Sie wirklich darum bitten, das zu tun. Wir können uns lange darüber unterhalten, ob es uns Freude macht oder nicht; das ist einfach nicht das Thema. Wir müssen in diesem Bereich versuchen, zu einer Lösung zu kommen.

Es ist nicht die Globallösung, wenn wir jetzt einfach das DBA korrekt anwenden – so, wie es verstanden werden durfte, sage ich jetzt einmal. Die Globallösung geht natürlich weiter. Wir haben das in der APK des Ständerates auch klar aufgezeigt. Die Globallösung hat noch zwei Bestandteile: Der erste ist "pay and disclose", um die Regularisierung der Vergangenheit zu ermöglichen – zum einen mit diesen elf Banken, bei denen bei einem Teil die Gefahr besteht, dass sie in ein Straf- oder Zivilverfahren geraten, zum andern auch mit den übrigen Banken, die allenfalls Cross-Border-Geschäfte gehabt haben. Das ist aber ein Vertrag, den wir Ihnen im Parlament vorlegen werden. Dazu können Sie Ja oder Nein sagen; wir werden darüber diskutieren.

Ein zweiter Bestandteil, der letztlich auch zum ganzen Konstrukt gehört, ist die Regularisierung im Rahmen von Fatca, wo wir wie andere europäische Staaten Diskussionen führen und wo wir Ihnen, wenn wir dann so weit sind, auch Vorschläge machen, was hier überhaupt möglich sein soll und was nicht. Auch das ist noch nicht verhandelt.

Es finden nicht Verhandlungen des SIF statt, Herr Ständerat Germann, sondern es sind Gespräche über diese zwei Teile, die dann zu einem Resultat und letztlich zu einer Globallösung führen sollen.

Noch zur Frage von Herrn Ständerat Gutzwiller zur Rückwirkung: Die Rückwirkung ist im DBA von 2009 so definiert, dass es rückwirkend auf den September 2009, den Zeitpunkt der Unterzeichnung, gilt, sobald es mit dem Zusatz von unserer Seite her in Kraft gesetzt werden kann – bei den Amerikanern muss es ja noch vom Senat genehmigt und in Kraft gesetzt werden. Das war aber schon bei der damaligen Formulierung so. Insofern gibt es also eine beschränkte Rückwirkung auf die Jahre, die ab Unterzeichnung bis zur Inkraftsetzung vergehen, aber keine weitere Rückwirkung auf Fälle vor dem Jahr 2009.

Dann noch zur Frage der Lieferung von Daten: Herr Ständerat Germann, es ist so, dass wir bei den Amtshilfegesuchen, die wir jetzt behandeln und die sich auf das DBA von 1996 oder 1998 stützen – das jetzt in Kraft ist –, wie bei allen Amtshilfeverfahren eine Aktenedition bei den entsprechenden Banken verlangen. Sie können keine Amtshilfegesuche ohne eine Aktenedition behandeln; das ist das übliche Rechtsverfahren bei Amtshilfe, und mehr machen wir auch nicht.

Dann zu den verdachtslosen Gruppenanfragen: Selbstverständlich dürfen Gruppenanfragen nicht dazu führen, dass es zu "fishing expeditions" kommt; da gibt es eine ganz klare Abgrenzung. Im Übrigen – darauf möchte



ich auch hinweisen – haben wir jetzt auch bei der OECD diese Diskussion. Die OECD hat sich im Oktober auch dafür ausgesprochen, dass Gruppenanfragen – also nicht "fishing expeditions" – möglich sein sollen und dass man diese Ergänzung oder Neuinterpretation des Musterabkommens bis Mitte des nächsten Jahres oder auf den 1. Januar 2013 in Kraft setzt. Nicht nur im Bereich, den wir jetzt hier behandeln, sondern auch in der OECD ist das also ein Thema.

Dann noch zur Frage von Frau Ständerätin Fetz zur Amtshilfe und zur Tragweite des Fehlverhaltens des Informationsinhabers: Auch das ist ein Teil der Änderung in der Auslegung des OECD-Musterabkommens. Es geht hier darum, dass der Informationsinhaber in einer fehlerhaften Art und Weise darauf hingewirkt hat, dass die betreffende steuerpflichtige Person im Herkunftsland eine Steuerhinterziehung oder einen Steuerbetrug beging. Man muss also aufzeigen können, dass ein Einwirken auf das Verhalten des Steuerpflichtigen, der seine Steuern nicht bezahlt hat, tatsächlich stattgefunden hat. Das ist die Voraussetzung. Das heisst also, dass der Informationsinhaber mitgewirkt haben muss. Wir möchten hier nicht von einem "strafbaren Verhalten"

AB 2011 S 1152 / BO 2011 E 1152

sprechen, wie wir das zuerst gehabt haben, weil im Amtshilfeverfahren ja noch nicht die Frage der Straffälligkeit zur Diskussion steht, das kommt nachher, hier ist es vielmehr die Frage der Abklärung. Ein Amtshilfeverfahren einzuleiten heisst ja nur, dass ein Verdacht besteht oder ein Grund vorhanden ist, um etwas abzuklären. Die Frage, ob man sich strafbar gemacht hat, stellt sich erst im Nachhinein, wenn dann einem solchen Gesuch stattgegeben und das Verfahren durchgeführt wird. Dann stellt sich die Frage, ob jemand strafbar ist oder nicht. Hier geht es lediglich darum, ob dem Informationsinhaber vorgeworfen werden kann, sich fehlerhaft verhalten zu haben, indem er eine steuerpflichtige Person dazu angehalten oder motiviert hat, die Steuern nicht zu bezahlen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

1. Bundesbeschluss über eine Ergänzung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Dänemark

1. Arrêté fédéral concernant un complément à la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et le Danemark

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1–3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1–3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes ... 34 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(4 Enthaltungen)

2. Bundesbeschluss über eine Ergänzung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Finnland

2. Arrêté fédéral concernant un complément à la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et la Finlande

Gesamtberatung – Traitement global





Titel und Ingress, Art. 1–3
Titre et préambule, art. 1–3

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes ... 33 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(4 Enthaltungen)

3. Bundesbeschluss über eine Ergänzung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Frankreich
3. Arrêté fédéral concernant un complément à la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et la France

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1–3
Titre et préambule, art. 1–3

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes ... 34 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(4 Enthaltungen)

4. Bundesbeschluss über eine Ergänzung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und dem Vereinigten Königreich
4. Arrêté fédéral concernant un complément à la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et le Royaume-Uni

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1–3
Titre et préambule, art. 1–3

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes ... 34 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(3 Enthaltungen)

5. Bundesbeschluss über eine Ergänzung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Katar
5. Arrêté fédéral concernant un complément à la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et le Qatar

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1–3
Titre et préambule, art. 1–3

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes ... 34 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(4 Enthaltungen)



6. Bundesbeschluss über eine Ergänzung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Luxemburg

6. Arrêté fédéral concernant un complément à la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et le Luxembourg

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1–3

Titre et préambule, art. 1–3

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes ... 34 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(4 Enthaltungen)

7. Bundesbeschluss über eine Ergänzung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Mexiko

7. Arrêté fédéral concernant un complément à la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et le Mexique

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1–3

Titre et préambule, art. 1–3

AB 2011 S 1153 / BO 2011 E 1153

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes ... 33 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(4 Enthaltungen)

8. Bundesbeschluss über eine Ergänzung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Norwegen

8. Arrêté fédéral concernant un complément à la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et la Norvège

Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1–3

Titre et préambule, art. 1–3

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes ... 34 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(4 Enthaltungen)

9. Bundesbeschluss über eine Ergänzung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Österreich

9. Arrêté fédéral concernant un complément à la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et l'Autriche



Gesamtberatung – Traitement global

Titel und Ingress, Art. 1–3
Titre et préambule, art. 1–3

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes ... 34 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(4 Enthaltungen)

10. Bundesbeschluss über eine Ergänzung des Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika
10. Arrêté fédéral concernant un complément à la convention contre les doubles impositions entre la Suisse et les Etats-Unis d'Amérique

Detailberatung – Discussion par article

Titel
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ingress
Antrag der Mehrheit
Zustimmung zum neuen Antrag des Bundesrates

Antrag der Minderheit
(Germann, David, Reimann Maximilian)
... nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 6. April 2011 ...

Préambule
Proposition de la majorité
Adhérer à la nouvelle proposition du Conseil fédéral

Proposition de la minorité
(Germann, David, Reimann Maximilian)
... vu le message du Conseil fédéral du 6 avril 2011 ...

Germann Hannes (V, SH): Mit dem Verweis auf den Zusatzbericht stellen wir den Inhalt des DBA gemäss OECD-Standard auch gleich wieder infrage. Das DBA hält nämlich explizit fest, dass die Schweiz nicht zur Durchführung von Verwaltungsmassnahmen verpflichtet ist, sofern diese von Gesetzen und Verwaltungspraxis der Vertragsstaaten abweichen. Doch genau das ist sie. Es führt nämlich dazu, dass die Steuerverwaltung den betroffenen Banken befiehlt, die Steuerpflicht und die Strafbarkeit von Kunden zu konstruieren. Somit werden von der Bank quasi strafprozessuale Ermittlungsaufgaben ausgeführt. Das ist an sich schon fragwürdig. Fast noch schwerer wiegt die Tatsache, dass die Bank weder dazu befugt ist noch über die Kompetenzen dazu verfügt. Die Bank entscheidet also, welcher ihrer Kunden ausgeliefert werden soll und welcher allenfalls nicht. Damit ist eine Willkür verbunden, die eines Rechtsstaates wie der Schweiz nicht würdig ist. Das Fazit bleibt für mich: Statt unseren Rechtsstaat der Willkür der US-Justiz auszuliefern, wären wir gut beraten, auf unsere Rechtsstaatlichkeit zu pochen.



Es kann doch nicht sein, dass wir einem solchen Bundesbeschluss zustimmen, nur um für einige Banken die Kohlen aus dem Feuer zu holen, für Banken, bei denen sich vereinzelte Angestellte offenbar kriminell verhalten haben. Wäre es nicht an der Zeit, derartige Rechtseinbrüche mit aller Schärfe, aber auch unter Wahrung der Verfahrensrechte eines jeden Beschuldigten strafrechtlich zu ahnden? Stattdessen werden Bankkunden aufgrund fragwürdiger Verdächtigungen und Rasterfahndungen respektive aufgrund verbotener "fishing expeditions" der Willkür der US-Justiz ausgeliefert. Um kriminelle Machenschaften zu ahnden, genügen die bestehenden Rechtshilfeverfahren oder und jetzt vor allem auch die Möglichkeiten der erweiterten Amtshilfe gemäss OECD-Standard.

Ich bitte Sie, mit der Zustimmung zu den Minderheitsanträgen keinen vorseilenden Gehorsam gegenüber dem Druck aus den USA zu zeigen, zuerst über eine Gesamtlösung analog zu den Bestrebungen mit Deutschland und Grossbritannien, wie wir sie dort mit der Abgeltungssteuer anstreben zu verhandeln und kein "Sonderzügli" für die USA zu fahren, auch mit Blick auf die Wirkung bei anderen, uns wesentlich näher stehenden Staaten. Damit habe ich auch den zweiten Antrag der Minderheit begründet, der diese Muster dann einfach noch abschwächt.

Ich bitte Sie, den beiden Minderheitsanträgen zuzustimmen. Falls diese abgelehnt werden, sehe ich mich gezwungen, diesen gesamten Bundesbeschluss abzulehnen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Wir sprechen hier über das DBA mit den USA, wir sprechen nicht über den OECD-Standard. Ich habe versucht aufzuzeigen, dass es hier eben gerade eine andere Lösung gibt, weil wir mit den USA seit 1996 die Möglichkeit haben, die Steuerpflichtigen bzw. die Informationsinhaber über Verhaltensmuster zu identifizieren. Das haben wir heute in der OECD noch nicht. Die USA sind also ein separater Fall, die Sache ist mit ihnen separat zu regeln.

Mit Bezug auf die Banken möchte ich gern festhalten, dass die Banken ja nicht selbst Daten herausgeben können. Das können sie nicht, darum sind hier auch die Staaten gefordert, darum machen wir diese ganze Übung hier. Die Banken haben nur die Pflicht, auf ein Editionsersuchen der Eidgenössischen Steuerverwaltung hin Edition zu leisten, mehr nicht. Wir halten uns hier also wirklich an den Rahmen des schweizerischen Rechts, das wir auch alle verteidigen wollen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 30 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 4 Stimmen

AB 2011 S 1154 / BO 2011 E 1154

Art. 1

Antrag der Mehrheit

Abs. 1

Zustimmung zum neuen Antrag des Bundesrates

Abs. 1bis

Die Identifikation gemäss Absatz 1 Buchstabe a kann auch durch die Umschreibung eines Verhaltensmusters geschehen, aufgrund dessen davon auszugehen ist, dass die steuerpflichtigen Personen, die dieses Verhalten an den Tag gelegt haben, ihren gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen sind. Steuerpflichtige Personen dürfen jedoch nur dann auf diese Weise identifiziert werden, wenn der Informationsinhaber oder seine Mitarbeitenden zu solchen Verhaltensmustern in erheblicher Weise beigetragen haben.

Abs. 2

... der in den Absätzen 1 und 1bis dargestellten ...

Abs. 3

Zustimmung zum neuen Antrag des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Germann, David, Reimann Maximilian)

Abs. 1a

Sofern dem ersuchenden Staat der Name der steuerpflichtigen Person nicht bekannt ist, kann der ersuchende Staat Tatsachen über zeitlich und sachlich konkret definierte Verhaltensmuster vorlegen, die Rückschlüsse auf bestimmte Personen ermöglichen.





Die vorgelegten Tatsachen müssen einen hinreichenden Verdacht begründen, wonach die anvisierten, im ersuchenden Staat steuerpflichtigen Personen dort mit den durch die Tatsachen ausgewiesenen Verhaltensmustern Steuerstraftaten verübt haben.

Allein das Innehaben von Konten, Depots oder Zustelladressen oder die Erteilung von Vollmachten oder Bankaufträgen im ersuchten Staat durch namentlich dem ersuchenden Staat unbekannt Personen begründen keinen hinreichenden Verdacht.

Sind die vom ersuchenden Staat geltend gemachten Steuerstraftaten im ersuchenden Staat mit Freiheitsstrafe bedroht, gelten für die Amtshilfe der Schweiz als ersuchtem Staat im internen Verfahren, einschliesslich der Zwangsmassnahmen, die Verfahrensregeln des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Rechtshilfe in Strafsachen.

Abs. 1bis

Steuerpflichtige Personen dürfen jedoch nur dann auf diese Weise identifiziert werden, wenn der Informationsinhaber oder seine Mitarbeitenden zu solchen Verhaltensmustern in erheblicher Weise beigetragen haben.

Art. 1

Proposition de la majorité

Al. 1

Adhérer à la nouvelle proposition du Conseil fédéral

Al. 1bis

L'identification selon l'alinéa 1 lettre a peut également s'effectuer par la description d'un modèle de comportement qui laisse supposer que les contribuables adoptant un tel comportement n'ont pas rempli leurs obligations légales. Les contribuables ne peuvent toutefois être identifiés de cette manière que si le détenteur des renseignements ou ses collaborateurs ont contribué notablement à ces modèles de comportement.

Al. 2

... présentée aux alinéas 1 et 1bis.

Al. 3

Adhérer à la nouvelle proposition du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Germann, David, Reimann Maximilian)

Al. 1a

Dans la mesure où le nom du contribuable n'est pas connue de l'Etat requérant, ce dernier peut présenter des faits relatifs à des modèles de comportement définis de manière concrète dans le temps et sur des critères précis, qui permettent d'établir des liens avec certaines personnes.

Les faits présentés doivent établir le bien-fondé du soupçon selon lequel les contribuables visés ont commis des infractions fiscales dans l'Etat requérant en adoptant des modèles de comportement prédéfinis.

A eux seuls, la détention de comptes, dépôts ou adresses ou le fait que les personnes inconnues, notamment, de l'Etat requérant ont donné des procurations ou des mandats bancaires dans l'Etat requis ne permettent pas d'établir le bien-fondé d'un soupçon.

Pour ce qui est de l'aide administrative que la Suisse fournit en tant qu'Etat requis, si les infractions fiscales établies par l'Etat requérant sont passibles d'une peine privative de liberté dans l'Etat requérant, les règles de procédure prévues par la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale s'appliquent à la procédure interne, mesures de contrainte incluses.

Al. 1bis

Les contribuables ne peuvent toutefois être identifiés de cette manière que si le détenteur des renseignements ou ses collaborateurs ont contribué notablement à ces modèles de comportement.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 29 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 5 Stimmen

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2011 • Sechste Sitzung • 13.12.11 • 08h15 • 11.027
Conseil des Etats • Session d'hiver 2011 • Sixième séance • 13.12.11 • 08h15 • 11.027



Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes ... 27 Stimmen
Dagegen ... 5 Stimmen
(4 Enthaltungen)

AB 2011 S 1155 / BO 2011 E 1155