



10.3493

**Motion Schweiger Rolf.
Umfassende Revision
des Steuerstrafrechtes**

**Motion Schweiger Rolf.
Révision totale du droit pénal
en matière fiscale**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.09.10
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.03.11

10.3452

**Motion FDP-Liberale Fraktion.
Umfassende Revision
des Steuerstrafrechtes**

**Motion groupe libéral-radical.
Révision totale du droit pénal
en matière fiscale**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.03.11

10.3493

Antrag der Mehrheit
Annahme der Motion

Antrag der Minderheit
(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisyadis)
Ablehnung der Motion

Proposition de la majorité
Adopter la motion

Proposition de la minorité
(Leutenegger Oberholzer, Fässler, Rechsteiner Paul, Rennwald, Schelbert, Thorens Goumaz, Zisyadis)
Rejeter la motion

Le président (Germanier Jean-René, président): Pour la motion 10.3493, vous avez reçu un rapport écrit de la commission.

Rime Jean-François (V, FR), pour la commission: La motion Schweiger 10.3493 et la motion du groupe libéral-radical 10.3452 ont la même teneur. C'est pourquoi le Conseil fédéral leur a donné une seule réponse.



Le 18 janvier 2011, la Commission de l'économie et des redevances a examiné ces deux motions. Le Conseil des Etats

AB 2011 N 57 / BO 2011 N 57

a accepté la motion Schweiger le 15 septembre 2010, par 19 voix contre 11. Ces motions chargent le Conseil fédéral d'élaborer une révision totale du droit pénal en matière fiscale dont la clef de voûte reste le rapport de confiance traditionnel et spécifiquement suisse qui lie le citoyen et l'Etat. On maintient en outre la distinction entre fraude et soustraction fiscale, tout en fixant leur limite selon la gravité de l'infraction. Par ailleurs, la révision doit viser à l'unification et à la simplification des procédures et des peines dans toute la législation fiscale et le régime des taxes, ainsi qu'à l'institution de garanties procédurales claires.

Pour prendre sa décision, la commission a tenu compte des considérations suivantes. L'objectif d'une révision fondamentale du droit pénal en matière fiscale a été largement approuvé. Etant donné que les lois sur les différents types d'impôt comportent chacune des dispositions pénales, la législation et la procédure pénales sont en effet devenues extrêmement complexes au fil des ans, perdant notamment en lisibilité. Le manque d'harmonisation du droit procédural met aussi à mal l'égalité juridique, dans la mesure où des infractions comparables donnent lieu à des jugements et à des peines différentes.

La majorité de la commission soutient donc la motion Schweiger, tant pour son objectif général que pour les jalons qu'elle pose, notamment en faveur du maintien, et c'est important, de la distinction entre fraude et soustraction fiscale.

Pour sa part, la minorité de la commission se rallie aussi au principe d'une révision du droit pénal en matière fiscale, mais elle n'adhère pas aux grandes lignes qui sont exposées dans la motion. Elle s'oppose en effet au maintien de cette distinction entre fraude et soustraction fiscale et rappelle qu'en égard à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine fiscal, certaines harmonisations ne pourraient de toute façon pas être réalisées par la voie d'une modification de la législation fédérale.

La commission a répondu à deux questions. Tout d'abord, il s'agissait de savoir si elle voulait reprendre la motion telle qu'elle avait été acceptée par le Conseil des Etats ou si elle voulait adopter une motion modifiée selon les propositions de la minorité.

Par 17 voix contre 8, la commission propose de reprendre la motion du Conseil des Etats, sans modification. Et, suite à un deuxième vote, également par 17 voix contre 8, elle vous demande d'adopter cette motion du Conseil des Etats.

Bischof Pirmin (CEg, SO), für die Kommission: Wir haben es mit zwei genau gleich lautenden Motionen zu tun, die wir zusammen behandeln. Die eine Motion geht auf Ständerat Schweiger zurück; sie ist am 17. Juni 2010 eingereicht worden. Die andere Motion ist von der FDP-Liberalen Fraktion eingereicht worden. Beide Motionen zielen auf eine umfassende Revision des Steuerstrafrechtes; ich komme darauf zurück. Ihre Kommission beantragt Ihnen jeweils mit 17 zu 8 Stimmen, die Motionen anzunehmen. Eine Minderheit beantragt die Ablehnung der Motionen.

Was wollen die Motionen? Mit den Motionen soll der Bundesrat beauftragt werden, das schweizerische Steuerstrafrecht umfassend zu revidieren. Die Motionäre gehen davon aus, dass heute ein, wie sie sagen, "kaum mehr durchschaubarer Wirrwarr" entstanden sei, in dem je nachdem, welche Steuer- und Abgabeerlasse betroffen seien, unterschiedliche Strafnormen und unterschiedliche Strafverfahren zur Anwendung kämen. Die Motionäre verlangen als Zweites in ihren Motionen, dass diese Revision des Steuerstrafrechtes auf der Basis des Vertrauensverhältnisses zwischen Bürger und Staat erfolgen müsse und dass die heute bestehende Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung aufrechterhalten werden solle, dass aber diese beiden Tatbestände neu nach der materiellen Schwere des Steuerdelikts abgegrenzt werden sollten.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motionen, allerdings mit einem eher abgeschwächten Votum des Vorgängers von Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf in der ständerätlichen Beratung. Der Bundesrat führt aus, dass heute wesentliche Verfahrensunterschiede darauf zurückzuführen seien, dass ein Teil des Steuerstrafrechtes kantonales Recht und ein Teil Bundesrecht sei. Er führt auch aus, dass eine Reihe von Garantien im Steuerstrafrecht ohnehin in beiden Bereichen schon gälten, etwa wenn sie auf die Europäische Menschenrechtskonvention zurückzuführen sind oder wenn sie allgemeine Grundsätze des Strafrechtes betreffen, wie etwa das Aussageverweigerungsrecht oder das Beweisverwertungsverbot. In Bezug auf die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug führt der Bundesrat aus, dass die heutige gesetzliche Regelung einer angemessenen Bestrafung nach Verschulden, wie sie die Motionäre fordern, bereits Rechnung trage. Der Bundesrat sei aber bereit, sich die Prüfung des Anliegens zu überlegen, möchte sich aber nicht auf einzelne Massnahmen festlegen lassen.



Ihre Kommission beantragt Ihnen mit grosser Mehrheit, die beiden Motionen anzunehmen. Es ist heute eben so, dass je nach Steuerart, gemäss welcher Sie in ein Strafverfahren kommen, andere Straf- und Verfahrensbestimmungen gelten. Es gelten für das gleiche Delikt, das Sie begangen haben, andere Bestimmungen auf kantonaler Ebene als auf Bundesebene. Das Strafrecht bezüglich der direkten Bundessteuer ist heute kantonales Recht, das Strafrecht, das bei der Verletzung der Mehrwertsteuer zur Anwendung kommt, ist Bundesrecht. Und es kommen unterschiedliche Strafzumessungsnormen zur Anwendung, was dazu führt, dass in einem ersten Schritt für Steuerpflichtige das heutige Verfahrensrecht völlig undurchschaubar geworden ist; dies in einer Zeit, in der im allgemeinen Strafrecht eine vereinheitlichte schweizerische Strafprozessordnung, also ein einheitliches Verfahrensrecht, in Kraft getreten ist, nämlich auf den 1. Januar dieses Jahres. Die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung möchte Ihre Kommission mit der besagten Mehrheit aufrechterhalten. Sie ist aber mit den Motionären auch der Meinung, dass bei dieser Unterscheidung eine materielle Neugewichtung vorgenommen werden soll, die sich nach dem Verschulden im Delikt und nicht mehr nach Formalitäten richtet.

Aus diesen Gründen ersucht Sie Ihre Kommission, beide Motionen anzunehmen.

Pelli Fulvio (RL, TI): Die freisinnig-liberale Haltung in Finanzplatzfragen orientiert sich an den folgenden Grundsätzen:

1. Die FDP-Liberale Fraktion setzt sich für einen sauberen und starken Finanz- und Werkplatz Schweiz ein.
2. Alle Bürger haben ihre Steuern ordnungsgemäss zu bezahlen. Die Verantwortung hierfür liegt beim Bürger. Missbräuche im In- und Ausland soll der Staat weiterhin streng ahnden.
3. Alle Banken haben die ordnungsgemässe Versteuerung durch den Bürger zu unterstützen. Steuerhinterziehung darf nicht unterstützt werden.
4. Für die FDP ist und bleibt aber der Schutz der Privatsphäre zentral. Die Einführung des gläsernen Bürgers wird abgelehnt. Die Steuerehrlichkeit ist in der Schweiz hoch, das Bankkundengeheimnis soll weiterhin gelten.
5. Die FDP setzt sich dafür ein, dass die Schweiz gegenüber dem Ausland selbstbewusst auftritt und ihre guten Leistungen und Standards besser vermarktet.

In der Analyse der Situation haben wir jedoch feststellen müssen, dass das Steuerstrafrecht sehr kompliziert ist. Deshalb wurde diese Motion mit dem Auftrag an den Bundesrat eingereicht, eine umfassende Revision des eidgenössischen Steuerstrafrechtes vorzuschlagen. Aus der Stellungnahme des Bundesrates haben Sie klar ersehen können, wie kompliziert heute das System ist. Zentrale Elemente der Revision sollen die Vereinheitlichung und Vereinfachung von Verfahren und Strafsanktionen über alle Steuer- und Abgabenerlasse hinweg sowie explizite Verfahrensgarantien sein. Die Leitlinie bleibt aber das bestehende, traditionelle, spezifisch schweizerische Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Staat. Weiterhin soll grundsätzlich zwischen den Kategorien Steuerbetrug und Steuerhinterziehung unterschieden werden. Die Abgrenzung muss aber auch nach der materiellen Schwere des Steuerdeliktes erfolgen, weil es

AB 2011 N 58 / BO 2011 N 58

Steuerhinterziehungen gibt, die viel, viel schwerer wiegen als Steuerbetrugsfälle.

In diesem Sinne danken wir dem Ständerat, dass er die Motion angenommen hat, danken auch der Kommission, welche ebenfalls die Annahme beantragt, und hoffen auf Ihre Unterstützung.

Leutenegger Oberholzer Susanne (S, BL): Mit einer Minderheit der WAK, die auch von der SP-Fraktion unterstützt wird, ersuche ich Sie, die Motion 10.3493, "Umfassende Revision des Steuerstrafrechtes", abzulehnen. Dasselbe gilt für die anschliessend traktandierende Motion der FDP-Liberalen Fraktion.

Die Motion 10.3493 ist in ihrer Stossrichtung völlig unpräzise: Es ist ein Gemischtwarenladen mit unterschiedlichsten Forderungen zu verfahrensrechtlichen und zu materiellen Bestimmungen. Das haben Sie auch den Ausführungen des Bundesrates entnehmen können.

Das Steuerstrafrecht ist komplex. Das hat – der Kommissionssprecher hat bereits darauf hingewiesen – wesentlich mit den unterschiedlichen Zuständigkeiten in unserem föderalistischen Staat zu tun. Für die Durchsetzung der Bestimmungen im Zusammenhang mit den direkten Steuern sind die Kantone zuständig; sie bestimmen damit auch das Verfahren. Bei der Mehrwertsteuer und bei der Verrechnungssteuer ist der Bund zuständig; dort bestimmt das Bundesrecht das Verfahren.

Die Motion zeigt in keiner Weise auf, ob sie mit Blick auf den föderalistischen Staatsaufbau die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen im Steuerstrafverfahren ändern will. Die Motion ist eigentlich nur in einem Punkt präzise, indem sie verlangt, dass die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung beibehalten wird. Genau das wollen wir nicht. Wenn sich eine Anpassung im Verfahren und bei den Sanktionen aufdrängt,



dann just in Bezug auf die Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung.

Ich darf Sie auch darauf hinweisen, dass mit der Neuregelung im Amtshilfeverfahren mit ausländischen Staaten nach OECD-Standard die kantonalen Steuerbehörden schlechter als die ausländischen gestellt werden. Das ist ein gravierender Missstand, den es zu beseitigen gilt; darauf haben auch die kantonalen Finanzdirektoren hingewiesen. Eine von mir eingereichte Motion verlangt, dass die Gleichbehandlung der in- und ausländischen Steuerbehörden gewährleistet wird. Diesbezüglich drängt sich tatsächlich eine Revision des Steuerstrafrechts auf, aber genau das will die Motion 10.3493 nicht.

Wenn die Mehrheit der WAK tatsächlich eine Änderung hätte einleiten wollen, hätte sie es in der Hand gehabt, nämlich mit der Zustimmung zur parlamentarischen Initiative Fehr Hans-Jürg 08.506, "Strafbarkeit der Steuerhinterziehung". Er verlangte, dass die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug aufgehoben wird und dass fortgesetzte vorsätzliche Steuerhinterziehung im Verfahren dem Steuerbetrug gleichgesetzt wird. Das hat die Mehrheit der WAK und dann auch der Rat abgelehnt.

Gerade die grösste Ungereimtheit im Verfahren und bei den Sanktionen, die aus der Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug resultiert, wollen Sie mit dieser Motion noch perpetuieren! Das wollen wir nicht, ganz klar nicht, und wir bitten Sie deshalb, die beiden Motionen abzulehnen.

Widmer-Schlumpf Eveline, Bundesrätin: Das Steuerstrafrecht der Schweiz weist verschiedene Eigenarten auf, wir haben es heute gesehen. Es unterscheidet vor allem, ob eine Widerhandlung im Bereich der direkten oder im Bereich der indirekten Steuern erfolgt. Der Unterschied zeigt sich dabei im Wesentlichen in den Zuständigkeiten: Für die Verfolgung von Delikten im Bereich der direkten Steuern sind die kantonalen Steuerverwaltungen zuständig, für Delikte im Bereich der indirekten Steuern ist es die Eidgenössische Steuerverwaltung. Entsprechend sind auch die Verfahren unterschiedlich geregelt.

Verfahrensbestimmungen finden sich im materiellen Steuerstrafrecht, das heisst im DBG und im StHG, und auch im Verrechnungssteuergesetz und im Gesetz über die Mehrwertsteuer. Zudem ist für das Verfahren des Bundes das Verwaltungsstrafrecht anwendbar, welches Verfahrensbestimmungen enthält, aber auch materielle Bestimmungen. Es ist also nicht ganz einfach. Der Abgabebetrug beispielsweise ist nicht im Verrechnungssteuergesetz, sondern im Verwaltungsstrafrecht geregelt. Dazu kommen noch Verfahrensgarantien, die sich aus der Bundesverfassung und aus der EMRK ergeben. Sie kommen zur Anwendung, indem der Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches Anwendung findet. Auch die Steuergesetze enthalten explizit Verfahrensbestimmungen, die wiederum auf die verfassungsrechtlichen Grundlagen und die EMRK Bezug nehmen.

Auch in materieller Hinsicht weist das Schweizer Steuerstrafrecht Besonderheiten auf. Der Tatbestand des Steuerbetrugs ist beispielsweise nicht identisch mit dem des Abgabebetrugs. Der Bereich der Steuerhinterziehung ist umfassender geregelt, sowohl leichte als auch schwere Fälle werden darunter subsumiert; die Strafandrohung lässt dann eine unterschiedliche Gewichtung der Schwere der Delikte zu.

Die beiden Motionen verlangen eine umfassende Revision des Steuerstrafrechtes, wobei sie klar die folgenden Punkte verlangen: Koordination der Verfahren und des Strafmasses, gleichartige Verfahren und Strafmasse für gleichartige Delikte, Beibehaltung der Unterscheidung zwischen Steuerbetrug und Steuerhinterziehung, Gewährleistung des Schutzes der Privatsphäre.

Die Eigenarten des Steuerstrafrechtes der Schweiz beruhen im Wesentlichen auf den unterschiedlichen Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich des Steuerrechtes. Wird beispielsweise eine Widerhandlung gegen die Verrechnungssteuer verfolgt, ist der Bund dafür zuständig. Aber eine Widerhandlung gegen die Verrechnungssteuer hat auch Folgen im Bereich der Gewinnsteuer und der Einkommenssteuer, und für die Verfolgung dieser Widerhandlungen sind die Kantone zuständig. Eine Verfolgung im selben Verfahren, wie dies eigentlich das Prinzip des Strafrechtes verlangen würde, ist nicht möglich, weil die Kompetenzaufteilung anders ist. Das zeigt, dass die Forderung nach einem koordinierten Verfahren und nach gleichartigen Verfahren davon abhängig ist, wie man die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gestaltet. Das sind entscheidende Fragen, es lässt sich nicht so ohne Weiteres neu regeln.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass – nicht nur, aber auch – die Änderungen in der internationalen Amtshilfe in Steuersachen Anlass zum Überdenken des Steuerstrafrechtes geben. Auch Überlegungen zur Ausgestaltung der Straftatbestände und des Verfahrens ganz grundsätzlich sind heute aktuell. Ich habe daher der Eidgenössischen Steuerverwaltung den Auftrag erteilt, unter Einbezug und im Zusammenwirken mit Vertretern der kantonalen Steuerverwaltungen eine Auslegeordnung zu erstellen und Handlungsoptionen aufzuzeigen, weil es eben um Kompetenzen der Kantone und um Kompetenzen des Bundes geht. Der Bundesrat kann sich aber im jetzigen Moment, bevor wir diese Handlungsoptionen haben und auch entsprechende Beschlüsse gefasst haben, nicht dazu verpflichten, die in den Motionen genannten Anliegen *tel quel* und in allen Bereichen zu übernehmen.



Ich möchte Sie daher bitten, diese beiden Motionen abzulehnen.

10.3493

Le président (Germanier Jean-René, président): La commission propose d'adopter la motion. Une minorité propose de la rejeter.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 10.3493/5038)

Für Annahme der Motion ... 106 Stimmen

Dagegen ... 54 Stimmen

AB 2011 N 59 / BO 2011 N 59

10.3452

Pelli Fulvio (RL, TI): Comme cela n'a pas de sens d'agir parallèlement avec deux motions identiques, je retire la motion et je vous remercie pour l'appui donné à la motion Schweiger.

Zurückgezogen – Retiré