Interpellation SVP-Fraktion vom 7. Juni 2010

Internationale Zusammenarbeit in Steuersachen und Bankkundengeheimnis

Schriftliche Antwort der Regierung vom 24. August 2010

In ihrer Interpellation vom 7. Juni 2010 bezieht sich die SVP-Fraktion auf eine Mitteilung der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) vom Mai 2009, in der sich diese zurückhaltend aber verständnisvoll zur Ausdehnung des internationalen Informationsaustauschs nach Art. 26 OECD-Musterabkommen geäussert hat. Nach dem Präsidenten der FDK sei inzwischen eine Aufhebung der Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug auch im Inland für wünschenswert und absehbar bezeichnet worden. In diesem Zusammenhang stellt die Interpellantin vier Fragen, die den Informationsaustausch, die Amtshilfe, das Bankkundengeheimnis, die Steuerstraftatbestände und die NFA betreffen.

Bei den aufgeworfenen Fragen geht es um aktuelle Themen auf Bundesebene und damit um übergeordnete Rechtsetzung. Die Kantonsregierung äussert sich dazu in ordentlichen Vernehmlassungsverfahren. Bezüglich weiteren Meinungsäusserungen übt die Regierung in bewährter Praxis eine grosse Zurückhaltung.

Zu den einzelnen aufgeworfenen Fragen nimmt die Regierung Stellung, soweit dies aufgrund der vorstehend erwähnten Vorbehalte zweckmässig erscheint:

1. Der Bundesrat hat am 13. März 2009 entschieden, künftig auch bei Verdacht auf Steuerhinterziehung ausländischen Steuerbehörden amtshilfeweise Bankinformationen zu liefern. Für schweizerische Steuerpflichtige hat er jedoch eine Änderung bezüglich des Zugangs der Steuerbehörden zu Kundeninformationen von Banken abgelehnt (Medienmitteilung des EFD). Er tat dies unter dem Druck der G-20 Staaten. Damit hat der Bundesrat den vor 40 Jahren errichteten Vorbehalt zu Art. 26 OECD-Musterabkommen abgebaut und den Weg frei gemacht für eine Amtshilfepolitik nach internationalem Standard. Dieser Schritt war vor dem Hintergrund der globalen Entwicklung des Informationsaustauschs absehbar (vgl. Robert Waldburger, Entwicklungen in der schweizerischen Amtshilfepolitik in Steuersachen – ein Überblick, in IFF Forum für Steuerrecht 2010, S. 80 ff). Der erweiterte Informationsaustausch beschränkt sich auf die Erhebung von Auskünften im Einzelfall und auf konkretes Begehren hin. Ein automatischer Informationsaustausch (spontane Lieferung von Bankinformationen an die Steuerbehörden des Bankkunden) wird zwar von einigen OECD- und EU-Staaten gefordert, steht aber in der schweizerischen Politik nicht zur Debatte.

Entgegen der landläufigen Meinung beinhaltet die Aufgabe des schweizerischen Vorbehalts zu Art. 26 OECD-Musterabkommen nicht die Aufgabe der Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug. Vielmehr schreibt die Amtshilfe gemäss Art. 26 OECD-Musterabkommen allgemein die Erteilung von Auskünften vor, soweit sie im ersuchenden Staat für die Besteuerung «voraussichtlich erheblich» sind. Sie setzt also nur deren Kenntnis für die Durchsetzung des eigenen Steuerrechts voraus und ist auch bei Fehlen eines deliktischen Verhaltens des Steuerpflichtigen zu erteilen. Neu ist allerdings, dass dem Begehren um Auskunftserteilung das Bankgeheimnis nicht mehr entgegen gehalten werden kann. Die Schweiz hat also gegenüber dem Ausland nicht die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug aufgegeben, sondern den Widerstand gegen eine umfassende Amtshilfe gemäss OECD-Standard. Die Schweiz wird im Zusammenhang mit den Zugeständnissen in der internationalen Amtshilfepolitik nicht dazu gedrängt, die Unterscheidung aufzugeben. Auch im internen Recht stellt sich grundsätzlich nicht die

Frage einer Aufgabe dieser Unterscheidung, sondern die Frage nach den Ermittlungsmöglichkeiten der Steuerbehörden im Fall von schweizerischen Steuerpflichtigen. Diese Frage kann losgelöst von der tatbestandlichen Unterscheidung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug beantwortet werden. Es ist aber nicht auszuschliessen, dass die Souveränität der Schweiz bei der Ausgestaltung der Strafverfolgung demnächst eingeschränkt wird. Die einflussreiche Financial Action Task Force Group on Money Laundering (FATF) wird nämlich die internationale Staatengemeinschaft auffordern, Steuerdelikte bei den direkten Steuern als Vortat zur Geldwäscherei zu erklären und sie damit in den Rang von Verbrechen zu heben (Robert Waldburger, a.a.O, S. 89; NZZ am Sonntag vom 13. Juni 2010, S. 29; vgl. auch die Beantwortung der Interpellation Schwaller 10.3250, Steuerhinterziehung als Vortat zur Geldwäscherei, Amtliches Bulletin des Ständerates vom 31. Mai 2010). Inwieweit dadurch das schweizerische Steuerstrafrecht reformiert werden muss, bleibt dem Bundesgesetzgeber vorbehalten. Er wird sich früher oder später aber mit der Frage befassen müssen, ob es rechtspolitisch noch haltbar sei, dass ausländische Steuerbehörden in der Schweiz mehr Informationen (auch Bankdaten) einfordern können als schweizerische Steuerbehörden.

Gegen die Informationsbeschaffung bei Banken durch die Steuerbehörden ohne Zustimmung des Steuerpflichtigen schützt innerhalb der Schweiz das steuerliche Bankgeheimnis. Mit der Übernahme des OECD-Standards gemäss Art. 26 Musterabkommen ist nur die Diskussion angefacht worden, unter welchen Voraussetzungen welche Informationen an in- oder ausländische Steuerbehörden herausgegeben werden müssen. Dieser Vorbehalt ist in der Strafbestimmung des Bankgesetzes, welche das Bankkundengeheimnis schützt, ausdrücklich vorgesehen (Art. 47 Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Banken- und Sparkassen; abgekürzt BankG, SR 952.0). Der zivilrechtliche Inhalt des Bankkundengeheimnisses (Schutz der Privatsphäre) oder die strafrechtliche Sanktion von Geheimnisverletzungen durch Organe oder Angestellte einer Bank wird dadurch aber in keiner Weise in Frage gestellt (Thomas Müller, Das Geheimnis um das Bankkundengeheimnis, in *jusletter.weblaw.ch* vom 3. Mai 2010). Zwischen der auch Bankdaten umfassenden Auskunftspflicht und Amtshilfe gegenüber ausländischen (und inländischen) Steuerbehörden und dem Schutz der Privatsphäre besteht kein Zielkonflikt. Wenn die Steuerbehörden Bankauskünfte auch bei Steuerhinterziehung erhalten, verfügen sie nur über Informationen, die der Steuerpflichtige im Deklarationsverfahren hätte bekannt geben müssen. Die Privatsphäre kann somit bei nüchterner Betrachtung nicht tangiert sein, weil die Mitwirkungspflichten des Steuergesetzes eine entsprechende Vorzugsstellung gar nicht kennen. Die Steuerpflichtigen sind nach diesen Verfahrensvorschriften verpflichtet, den Steuerbehörden auch andere Informationen zu liefern, welche wesentlich schutzbedürftiger wären als Bankdaten (Angaben über Heil- und Pflegekosten, Arbeitslosigkeit, Fürsorgebedürftigkeit usw.).

In der Sommersession 2010 haben die eidgenössischen Räte die ersten 10 Doppelbesteuerungsabkommen nach OECD-Standard (Art. 26 Musterabkommen) genehmigt. Parlamentarische Initiativen zur Wahrung des Bankkundengeheimnisses (zur Verankerung in der Verfassung; 08.465 SVP) und zur Strafbarkeit der Steuerhinterziehung (08.506 Fehr Hans-Jürg) hat der Nationalrat keine Folge gegeben (Amtliches Bulletin des Nationalrates vom 1. Juni 2010). Der Antrag, die Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug auch im Inland aufzuheben, wurde abgelehnt (Schelbert, im Rahmen der Behandlung der DBA; Amtliches Bulletin vom 9. Juni 2010). Entgegen ersten Ankündigungen wurden gegen die revidierten Doppelbesteuerungsabkommen kein Referendum ergriffen. Offen ist derzeit eine Volksinitiative, die das Bankgeheimnis in der Verfassung verankern will. Ob die nötigen Unterschriften bis zum Ablauf der Sammelfrist am 1. Oktober 2010 zusammen kommen, ist abzuwarten.

2. Auswirkungen auf die NFA wären zu erwarten, wenn die Aufhebung des Bankkundengeheimnisses (gemeint: die Auskunftspflicht der Banken in Hinterziehungsverfahren) und die Aufhebung der Unterscheidung zwischen Steuerhinterziehung und Steuerbetrug (gemeint:

gleiche Ermittlungsmöglichkeiten bei Steuerbetrug und Steuerhinterziehung) zu wesentlichen Veränderungen der Steuereinnahmen bzw. zu Veränderungen des Steuerpotentials von einzelnen Kantonen gegenüber dem schweizerischen Durchschnitt führen würden.

Die Beseitigung des steuerlichen Bankgeheimnisses im Inland (Auskunftspflicht der Banken gestützt auf Art. 47 Abs. 5 BankG) könnte zu steuerlichen Mehreinnahmen führen, dürfte doch mit einer Zunahme von Selbstanzeigen gerechnet werden. Allein die Tatsache, dass seit Beginn dieses Jahres eine Selbstanzeige straflos bleibt, hat schon über 370 Steuerpflichtige im Kanton St. Gallen zu diesem Schritt bewogen. Über eine allfällige Veränderung des für den Ressourcenausgleich massgebenden Ressourcenpotentials (in Relation zum schweizerischen Durchschnitt kann nur spekuliert werden.

3. Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2; abgekürzt FiLaG) schreibt in Art. 18 vor, dass ein Wirksamkeitsbericht alle vier Jahre mögliche bzw. notwendige Korrekturmassnahmen vorschlägt. Eine Anpassung des Bundesfinanzausgleichs ist dann in Betracht zu ziehen, wenn er die vom Gesetz vorgegebenen Ziele nicht erreicht. Zu den möglichen Korrekturen gehören eine Anpassung der Mittelausstattung der Finanzausgleichsinstrumente, eine Verschiebung der prozentualen Finanzierungsanteile des Bundes und der finanzstarken Kantone sowie grundlegende Anpassungen der Finanzausgleichsregeln. Dabei ist zu beachten, dass der Finanzausgleich so konstruiert ist, dass er sich Veränderungen der Ressourcenstärke der Kantone mit einer gewissen Verzögerung jeweils anpasst. Daher ist eine Anpassung der Finanzausgleichsregeln erst bei einer deutlichen Veränderung der Ausgangslage in Betracht zu ziehen und nicht bereits dann, wenn einzelne Kantone relativ zu anderen an Ressourcenstärke gewinnen oder verlieren. Ob bzw. in welchem Umfang sich aufgrund der vorstehend erwähnten Entwicklungen überhaupt Änderungen der Ressourcenpotentiale einzelner Kantone ergeben, kann derzeit nicht beantwortet werden. Aufgrund des Berechnungssystems des Ressourcenausgleichs würden sich allfällige Veränderungen bei den Ausgleichsbeiträgen indessen nur mit einer Verzögerung von mehreren Jahren ergeben.
4. Die hypothetische Frage nach allfälligen Auswirkungen auf die Arbeitsplätze im Finanzsektor kann nicht beantwortet. Die Risiken für die Arbeitsplätze lauern nach Ansicht der Banken nicht in den Spekulationen um das Bankkundengeheimnis, sondern in geplanten Regulierungsvorschriften der FINMA (siehe dazu etwa finews.ch vom 18. Juni und 4. Juli 2010).