



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF

Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements über die Vernehmlassungsergebnisse betreffend Änderung des Steueramtshilfegesetzes

Oktober 2013

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	4
2. Vernehmlassungsverfahren und Auswertungskonzept.....	5
2.1. Vernehmlassungsverfahren	5
2.2. Auswertungskonzept.....	6
3. Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung	6
4. Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens im Einzelnen	6
4.1. Einzelne Stellungnahmen.....	6
4.2. Weitere Bemerkungen und Vorschläge der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer	14

Abkürzungsverzeichnis der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer

AFBS	Verband der Auslandsbanken in der Schweiz
AUNS	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz
BGer	Bundesgericht
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
EKK	Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
FDP	FDP.Die Liberalen
Forum SRO	Forum Schweizer Selbstregulierungsorganisationen
FTAF	Federazione Ticinese delle Associazioni dei Fiduciari
GLP	Grünliberale Partei Schweiz
Grüne	Grüne Partei der Schweiz
GSCGI	Groupement Suisse des Conseils en Gestion Indépendants
KV Schweiz	Kaufmännischer Verband Schweiz
OADFCT	Organismo di Autodisciplina dei Fiduciari del Cantone Ticino
SATC	Swiss Association of Trust Companies
SAV	Schweizerischer Anwaltsverband
SBVg	Schweizerische Bankiervereinigung
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
SVR	Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter
SVUE	Schweizerischer Verband unabhängiger Effekthändler
UEK	Übernahmekommission
VSKB	Verband Schweizerischer Kantonalbanken
VSPB	Vereinigung Schweizerischer Privatbankiers
VSUD	Vereinigung Schweizerischer Unternehmen in Deutschland
VSV	Verband Schweizerischer Vermögensverwalter

1. Ausgangslage

Das Steueramtshilfegesetz (StAhiG; SR 672.5) ist am 1. Februar 2013 in Kraft getreten.¹ Die rasche Entwicklung der Arbeiten des Global Forum und internationale Gegebenheiten machen nun bereits eine Revision erforderlich. So drängen die Staats- und Regierungschefs sowie die Finanzminister der G20-Staaten in ihrem Communiqué zum Treffen vom 5./6. September 2013 alle Jurisdiktionen – insbesondere die 14, deren rechtliche Grundlagen dem Standard nicht hinreichend entsprechen² –, ohne weiteren Verzug die Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken (Global Forum) anzugehen.

Für die Schweiz bedeutet dies, dass sie nun rasch die im Peer-Review-Bericht vom 1. Juni 2011 enthaltenen Empfehlungen umzusetzen hat. Die vollständige Umsetzung einer der folgenden Massnahmen wird es ihr ermöglichen, zur zweiten Phase zugelassen zu werden: a) Vorhandensein einer Regelung, wonach bei Amtshilfeverfahren in Ausnahmefällen ohne vorgängige Information der betroffenen Person Informationen übermittelt werden können; b) Herstellung der Transparenz bei Inhaberaktien oder c) eine genügende Anzahl von Amtshilfeklauseln nach OECD-Standard. In Bezug auf Inhaberaktien ist im Rahmen der Umsetzung der revidierten FATF-Empfehlungen im Wesentlichen die Einführung einer Meldepflicht für Inhaber- und Namenaktionäre von nicht-börsenkotierten Firmen sowie eine Ergänzung der Sorgfaltspflicht zur Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen vorgesehen (die Vernehmlassungsfrist ist am 1. Juli 2013 abgelaufen; nach Plan soll der Bundesrat die Botschaft Ende 2013 verabschieden). Was die DBA mit Amtshilfebestimmung nach geltendem OECD-Standard betrifft, konnte deren Zahl zwar erhöht werden, sie wurde vom Global Forum bislang jedoch als nicht genügend qualifiziert.

Im StAhiG besteht primär Anpassungsbedarf, weil es keine Ausnahmen von der vorgängigen Information der bei einem Amtshilfeersuchen beschwerdeberechtigten Personen vorsieht. Nach dem Standard des Global Forum³ dürfen die Rechte im ersuchten Staat zugunsten einer von einem Amtshilfeersuchen betroffenen Person einen wirksamen Informationsaustausch nicht verhindern. Dazu wird ausgeführt, dass Ausnahmen von der vorgängigen Information der betroffenen Person vorzusehen seien (z. B. für Fälle, in denen das Ersuchen von hoher Dringlichkeit ist oder der Erfolg der Untersuchung im ersuchenden Staat durch die vorgängige Information gefährdet werden könnte).⁴

Dass in Bezug auf das StAhiG Anpassungsbedarf besteht, hat sich auch an der Sitzung der Steering Group des Global Forum vom 28. Juni 2013 gezeigt, an der der Fahrplan zur Benotung der einzelnen Jurisdiktionen nach Absolvierung der Phasen 1 und 2 des Peer Review festgelegt wurde. Mit der Schlussbenotung soll im November 2013 an der Plenarsitzung des Global Forum in Djakarta begonnen werden. Um eine Benachteiligung der standardkonformen Länder gegenüber den nichtkonformen Ländern zu verhindern, schlugen verschiedene

¹ Der mit der Botschaft vom 6. Juli 2011 den eidgenössischen Räten übermittelte Gesetzesentwurf war an die Empfehlungen des Global Forum nur teilweise angepasst, weil der Bundesrat davon ausgegangen war, durch andere Massnahmen (insbesondere durch eine genügende Anzahl von standardkonformen Doppelbesteuerungsabkommen) in die Phase 2 des Peer Review des Global Forum übertreten zu können.

² Diese 14 Jurisdiktionen können nicht in die Phase 2 des Peer Review übertreten. Es handelt sich neben der Schweiz um Botswana, Brunei, Dominikanische Republik, Guatemala, Libanon, Liberia, Marshall-Inseln, Nauru, Niue, Panama, Trinidad und Tobago, die Vereinigten Arabischen Emirate und Vanuatu.

³ Vgl. Terms of Reference, B.2.1; abrufbar unter **Fehler! Hyperlink-Referenz ungültig.** www.oecd.org/transparency → [keydocuments](http://www.oecd.org/transparency).

⁴ Siehe auch Kommentar OECD „Agreement on Exchange of Information on Tax Matters“, Art. 1 Ziff. 6; abrufbar unter: <http://www.oecd.org/ctp/harmful/2082215.pdf>.

Länder vor, über mögliche Sanktionsmassnahmen gegenüber denjenigen Jurisdiktionen nachzudenken, die nicht in die Phase 2 übertreten konnten. Damit wird der Druck auf diese Jurisdiktionen – auch auf die Schweiz – weiter zunehmen.

Der in die Vernehmlassung geschickte Gesetzesentwurf schlug weiter eine Anpassung hinsichtlich der schweizerischen Praxis zu gestohlenen Daten vor. Insbesondere haben sich einige Staaten beschwert, dass ihre teilweise zahlreichen Amtshilfeersuchen aufgrund der bestehenden Praxis nicht behandelt werden. Ein Staat fordert die Schweiz auf, eine rasche Lösung zur Deblockierung der Situation zu suchen, da er sonst erwägen müsse, gestützt auf eine für solche Fälle bestehende nationale Gesetzesgrundlage Massnahmen gegenüber schweizerischen Gesellschaften zu ergreifen.

Sogar wenn die Schweiz, beispielsweise auf Grund einer hinreichenden Anzahl revidierter und standardkonformer Abkommen, in die Phase 2 übertreten könnte, hätte sie ein grosses Interesse, das Problem der fehlenden Ausnahmebestimmung zur nachträglichen Information der bei einem Amtshilfeersuchen beschwerdeberechtigten Personen rasch zu lösen. In der Phase 2 wird nämlich die Amtshilfepraxis der letzten drei Jahre geprüft. Die heutige Situation zeigt diesbezüglich kein gutes Bild: Zahlreiche Ersuchen sind blockiert wegen der vom ersuchenden Staat verlangten Geheimhaltung, die aufgrund des Fehlens einer solchen Ausnahmebestimmung nicht gewährleistet werden kann, oder weil sie auf indirekt erhaltenen illegal erworbenen Daten beruhen.

Können die blockierten Ersuchen nicht beantwortet werden, wird die Schweiz bei der Gesamtbeurteilung im Rahmen der Peer Review mit einer schlechten Note rechnen müssen. Dies würde sich negativ auf das Image der Schweiz und ihre Glaubwürdigkeit auswirken, und es bestünde noch immer das Risiko, dass bilateral oder multilateral gewisse Sanktionen gegen die Schweiz (z. B. deren Aufnahme auf eine schwarze Liste) ergriffen würden. Aus diesen Gründen ergibt sich die Notwendigkeit einer raschen Revision des StAhiG.

Vom 14. August bis 18. September 2013 war der Entwurf zur Änderung des StAhiG Gegenstand eines verkürzten Vernehmlassungsverfahrens gemäss Art. 7 Abs. 3 Bst. a des Vernehmlassungsgesetzes (SR 172.061).

2. Vernehmlassungsverfahren und Auswertungskonzept

2.1. Vernehmlassungsverfahren

Zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren wurden die Regierungen der 26 Kantone, die Konferenz der Kantonsregierungen, die FDK, 15 politische Parteien, die drei gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, 10 Dachverbände der Wirtschaft sowie 30 interessierte Kreise eingeladen.

Von den Eingeladenen haben sich 23 Kantone (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, ZG, ZH), 7 politische Parteien (BDP, CVP, FDP, Grüne, GLP, SP, SVP), die FDK, 8 gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft (economiesuisse, KV Schweiz, Schweizerischer Arbeitgeberverband, SBVg, SGB, SGV, Schweizerischer Städteverband, SwissHoldings,) sowie 17 Vertreter interessierter Kreise (AFBS, BGer, BVGer, Centre Patronal, FDK, Forum SRO, EKK, GSCGI, Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten der Schweiz, Treuhandkammer, Treuhand Suisse, SKS, SVUE, UEK, VSKB, VSPB, VSV) vernehmen lassen.

Ausserdem haben sich vernehmen lassen: SAV, SVR, AUNS, VSUD, FTAF, Genève Place Financière, Libéraux-Radicaux Genève, Ordre des Avocats de Genève, OADFCT, Advokaturbüro CSN Law.

Auf eine Stellungnahme verzichten: AI, FR, GL, LU, SG, UR, EKK, Konferenz der Betriebs- und Konkursbeamten der Schweiz, Schweizerischer Städteverband, Stiftung für Konsumentenschutz, UEK.

Der Arbeitgeberverband verzichtet auf eine eigene Stellungnahme, da die Frage in den Zuständigkeitsbereich von economiesuisse fällt. economiesuisse verweist bezüglich Detailfragen und Änderungsanträgen auf die Eingaben von SBVg, SwissHoldings und Treuhandkammer.

2.2. Auswertungskonzept

Die eingegangenen Stellungnahmen werden nachfolgend nicht einzeln dargestellt. Vielmehr wird die grundsätzliche Haltung der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer aufgezeigt und insbesondere auf Änderungsvorschläge eingegangen. Für Einzelheiten sei auf die Stellungnahmen verwiesen. Sie können beim Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) eingesehen werden.

3. Wichtigste Ergebnisse der Vernehmlassung

Von den 17 Kantonen, die Stellung genommen haben, stimmen 11 (AG, BE, BS, FR, GE, JU, NE, OW, TG, ZG, ZH) der Vorlage zu, 2 (AR, TI) lehnen sie ab.

Von den 7 politischen Parteien, die Stellung genommen haben, stimmen 4 (BDP, Grüne, GLP, SP) der Vorlage zu, 3 (CVP, FDP, SVP) lehnen sie ab.

Von den 29 Organisationen, die Stellung genommen haben, stimmen 2 (FDK, SGB) der Vorlage zu, 9 (VSKB, VSV, SGV, Treuhand Suisse, Centre Patronal, FTAf, Advokaturbüro CSN Law, Libéraux Radicaux Genève, Ordre des Avocats de Genève) lehnen sie ab.

Die anderen Stellungnehmenden stimmen einzelnen Revisionspunkten zu und lehnen andere ab.

Stark kritisiert wurde die Änderung von Art. 7 Bst. c. Die Gewährung von Amtshilfe auf Ersuchen hin, die sich auf gestohlene Daten stützen, sei rechtsstaatlich bedenklich. Zudem sei zumindest zweifelhaft, ob der internationale Standard die Änderung erforderlich mache. Keine Zustimmung fand weiter das Konzept, in Bezug auf den Inhalt eines Gruppensuchens auf Art. 26 des OECD-Musterabkommens in der Fassung von 2012 zu verweisen und dem Bundesrat die Kompetenz einzuräumen, den Inhalt eines Gruppensuchens an den von der Schweiz übernommenen internationalen Standard anzupassen. Es sei stattdessen eine gesetzliche Regelung vorzusehen.

4. Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens im Einzelnen

4.1. Einzelne Stellungnahmen

Art. 3 Bst. c

Die CVP ist erstaunt über die Erläuterungen zur Bestimmung, wonach der Inhalt von und die Anforderungen an Gruppensuchen nicht abschliessend definiert werden, sondern diesbezüglich der internationale Standard zu beachten ist. Dies werde in der Bestimmung selbst nicht so deklariert.

NE und VSPB erachten die gesetzliche Definition als unpräzise. Im Sinn einer partiellen Verbesserung schlägt die VSPB folgende Ergänzung vor:

- c. Gruppensuchen: Amtshilfeersuchen, mit welchen Informationen über mehrere Personen verlangt werden, die ein identisches widerrechtliches Verhalten an den Tag gelegt haben und anhand präziser Angaben identifizierbar sind.

Im Sinne einer Konkretisierung schlägt die GSCGI folgenden Wortlaut vor:

... und anhand präziser relevanter Angaben identifizierbar sind.

Artikel 6

Abs. 2^{bis}

SO, Treuhand Suisse, VSV, FTAF und VSUD wollen den Inhalt von Gruppensuchen – wie bei Einzelsuchen – im Gesetz geregelt haben. NE will zumindest einen minimalen Inhalt im Gesetz geregelt haben, um unabhängig von internationalen Entwicklungen eine gewisse Rechtssicherheit zu erreichen.

Für SZ stellt der blosser Verweis auf einen Kommentar eine Kapitulation des Gesetzgebers vor der Komplexität des zu regelnden Sachverhalts dar.

TI erachtet es als ungewöhnlich, dass zur Interpretation des Schweizer Rechts internationales Recht herangezogen wird.

Als pragmatischen Ansatz schlägt die SBVg vor, dass der Bundesrat den Inhalt von Gruppensuchen in einer Verordnung festlegt:

^{2bis} Der Bundesrat bestimmt den erforderlichen Inhalt eines Gruppensuchens und kann diesen an internationale Standards anpassen.

Abs. 2^{ter}

Die vorgesehene Kompetenz des Bundesrates, den erforderlichen Inhalt eines Gruppensuchens an den von der Schweiz übernommenen internationalen Standard anzupassen, ist für SZ, TI, CVP, FDP, SVP, SBVg, SwissHoldings, economiesuisse, Treuhand Suisse, SGV, VSKB, VSPB, VSV, Genève Place Financière, VSUD, FTAF und OADFCT nicht akzeptabel. Darüber habe das Parlament zu befinden.

Sollte die Änderung des StAhiG an den Bundesrat delegiert werden, so wären nach SZ die Grundzüge der delegierten Materie im StAhiG selbst zu umschreiben. Der Verweis auf einen internationalen Standard erfülle die Voraussetzungen für eine Gesetzesdelegation nicht.

Die CVP will internationale Standards in der Schweiz nur unter der Bedingung anwenden, dass diese auch von allen anderen konkurrierenden Wirtschaftsplätzen effektiv umgesetzt werden.

Abs. 2^{quater} (neu)

Sollen Gruppensuchen unter allen DBA mit Amtshilfeklausel nach internationalem Standard zugelassen sein, ist dies nach Ansicht der SBVg gesetzlich zu regeln. Dies erscheine notwendig mit Blick auf gewisse Botschaften zu DBA, die punkto Zulassung von Gruppensuchen Fragen aufwerfen. Ein Treaty Override sei die einzige Möglichkeit zur Klärung schwieriger Interpretationsfragen und zur Beseitigung von Unsicherheiten. Die SBVg schlägt folgenden Wortlaut vor:

^{2quater} Im Anwendungsbereich von Doppelbesteuerungsabkommen oder anderen internationalen Abkommen, die einen auf Steuersachen bezogenen Informationsaustausch vorsehen, die nach dem 13. März 2009 verhandelt worden und in Kraft getreten sind und eine Amtshilfeklausel enthalten, werden Gruppenanfragen zugelassen.

Artikel 7 Bst. c

AG, SH, SO, SZ, TI, CVP, FDP, SVP, SBVg, SwissHoldings, economiesuisse, SGV, Treuhand Suisse, VSPB, VSKB, VSV, Forum SRO, BVGer, SVUE, Genève Place Financière, GSCGI, VSUD, SAV, AUNS, FTAF und OADFCT lehnen die Änderung ab. Sie sei rechts-

staatlich bedenklich und lediglich politisch zu begründen, insbesondere da sie auch im Widerspruch zu der vom Bundesgericht entwickelten Rechtsprechung zur Fernwirkung von Beweisverwertungsverböten stehe. Es dürfe keine Rolle spielen, ob die gestohlenen Daten aktiv oder bloss passiv beschafft worden seien. Gestohlene Daten blieben gestohlene Daten, und es bleibe damit immer eine Treuwidrigkeit verbunden. Zudem sei die Notwendigkeit einer Änderung nicht plausibel gemacht, da unklar sei, ob seitens der im erläuternden Bericht genannten Staaten tatsächlich Massnahmen gegen die Schweiz ergriffen würden oder ob es sich nur um Drohungen handle. Nach Ansicht von Treuhand Suisse und Forum SRO stellt die Änderung einen Verstoss gegen das Verbot der Verwertbarkeit rechtswidrig erlangter Beweise (Art. 141 StPO) dar.

Die SBVg weist darauf hin, dass dieser Revisionsvorschlag nicht zu den drei Punkten gehört, die die Schweiz umsetzen muss, um in Phase 2 des Peer Review zu kommen. Möglicherweise könne dieses Element aber zu Schwierigkeiten in der Phase 2 führen, weil eine diesbezügliche strikte Haltung der Schweiz einen effektiven Informationsaustausch verhindert. Es sei aber zu unterstreichen, dass andere Länder die Verwendung von illegal erworbenen Informationen im Rahmen von Steuerverfahren auch nicht zulassen würden. Die SBVg hält im Übrigen dafür, dass die Schweiz den Datendiebstahl nicht fördern sollte, indem sie ausländischen Staaten die Verwendung gestohlener Daten erlaubt.

Für den SAV ist es nicht akzeptabel, dass mit der vorgeschlagenen Änderung dem internationalen Handel und dem Missbrauch mit gestohlenen Schweizer Bankdaten Tür und Tor geöffnet werden.

Für die VSKB ist nicht genügend abgeklärt, welches die Auswirkungen einer solchen Kehrtwende auf die schweizerische Rechtspraxis sind. Die VSKB schätzt sie als beträchtlich ein. Die Kantonalbanken gingen davon aus, dass Amtshilfe bei passiver Erlangung gestohlener Daten die – von der Schweiz entschieden abzulehnende – Praxis illegaler Datenbeschaffung durch das Ausland fördern würde. Die VSKB hält die gegenwärtige Praxis der ESTV betreffend gestohlene Daten für ausreichend. Es müsse ausländischen Staaten zugemutet werden können, ihre Amtshilfeersuchen – wie diese Praxis es verlange – auf die Grundlage eigener Abklärungen und Recherchen zu stützen.

Die VSPB hält fest, dass der Revisionsvorschlag, der in der Vorlage als völkerrechtlich begrüssenswert dargestellt werde, der Praxis zahlreicher Staaten – wie Frankreich, Belgien, Italien, Luxemburg – widerspricht, wonach gestohlene Daten zur Besteuerung eines Steuerpflichtigen nicht herangezogen werden dürfen. Die Tatsache, dass gewisse andere Staaten solche Daten verwendeten oder eine Verwendung beabsichtigten, rechtfertige nicht, dass der vorgeschlagene Informationsaustausch gestützt auf gestohlene Daten als internationaler Standard dargestellt werde. Die VSPB versteht im Übrigen nicht, warum der Bundesrat neben den im Global Forum bemängelten Elementen gleichzeitig gesetzliche Lockerungen wie hinsichtlich der Verwendung gestohlener Daten einführen will, die über den OECD-Standard hinausgehen.

SwissHoldings, SGV, FTAF und VSUD heben ebenfalls hervor, dass die Behandlung von Amtshilfegesuchen, die auf gestohlenen Daten beruhen, vom Global Forum bisher nicht offiziell als Pflicht erklärt worden sei und deshalb auch nicht Bestandteil des OECD-Standards bilde. Daher erwartet SwissHoldings auch nicht, dass das Global Forum der Schweiz die wohl unvorteilhafte Statistik bezüglich der Amtshilfepraxis vorhält. SwissHoldings würde erwarten, dass sich das Global Forum, vor der Ausübung allfälligen Drucks auf die Schweiz, grundsätzlich mit der Problematik illegal erhaltener Daten befasst. Die Schweiz sollte nur unter bestimmten Bedingungen Amtshilfe auf Ersuchen leisten, die sich auf gestohlene Daten stützen. Insbesondere müsste der ersuchende Staat die Herkunft der Daten und die Angabe des Lie-

feranten bekannt geben. Weiter wäre zu verlangen, dass der Datendieb ausgeliefert und von Drittstaaten an den Datendieb geleistete Entschädigungen vom ersuchenden Staat beschlagnahmt und ausgehändigt werden müssten.

Die AFBS fordert eine Klärung des Begriffs „Treu und Glauben“ mit der OECD.

Auch die SVR zweifelt, ob die Änderung internationalen Standards entspricht. Es möge sein, dass die zuständigen OECD-Gremien die Änderung vertreten. Die Gremien seien jedoch mit Vertretern von Steuerverwaltungen besetzt. Ob auch die Justiz in den einzelnen Ländern eine solche Regelung unterstützen würden, erscheine fraglich. Jedenfalls habe die SVR Kenntnis erhalten, dass der belgische Cour de Cassation die Verwendung von in Luxemburg gestohlenen Bankdaten untersagt habe. In den Niederlanden sei zudem die Frage hängig, ob Daten krimineller Herkunft verwendet werden dürfen, die den niederländischen Behörden von Belgien spontan überliefert wurden. Aus Finnland ist der SVR bekannt, dass aus Justizkreisen erhebliche Zweifel geäußert wurden, ob den finnischen Steuerbehörden der Kauf gestohlener Daten erlaubt würde. Die SVR geht davon aus, dass die Situation in anderen Staaten analog sein könnte.

Da es sich vorliegend um Probleme mit einzelnen Ländern handelt, schlagen AG und AFBS vor, zunächst eine bilaterale Lösung anzustreben.

Die VSUD weist darauf hin, dass das EFD im Rahmen der Beratung des StAhiG zugesichert habe, dass die Schweiz bei Ersuchen, die sich auf gestohlene Daten stützen, jedenfalls keine Amtshilfe leisten werde. Die nun vorgeschlagene Änderung sei der Glaubwürdigkeit abträglich.

Nach Auffassung der Grünen sollte die Verwendung gestohlener Daten kein Grund sein, auf ein Ersuchen nicht einzutreten. Die SP erachtet den Versuch, mit der Unterscheidung zwischen aktiv und passiv erlangten Daten einen Ausweg aus der Situation zu suchen, dass Kundengelder häufig im Wissen um die nicht vorhandene Steuerkonformität angenommen worden sind, als kaum zielführend. Sie schlagen folgenden Wortlaut vor:

Auf das Ersuchen wird nicht eingetreten, wenn:

- c. es den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt.

GE weist darauf hin, dass die vorgeschlagene Formulierung über das erklärte Ziel der Änderung – nämlich die Deblockierung von Ersuchen gestützt auf Informationen, die der ersuchende Staat passiv, d.h. ohne Treu und Glauben zu verletzen, erworben hat – hinausgeht, indem die zusätzliche Voraussetzung für ein Nichteintreten geschaffen wird, dass der ersuchende Staat selber eine strafbare Handlung begangen haben muss. Um dem Ziel besser zu entsprechen, schlägt GE folgende Formulierung vor:

Auf das Ersuchen wird nicht eingetreten, wenn:

- c. es den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt, insbesondere wenn es auf Informationen beruht, die durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen und vom ersuchenden Staat aktiv erlangt worden sind.

GLP und BGer verlangen eine Präzisierung, was unter aktivem Erlangen zu verstehen ist.

Das Advokaturbüro CSN Law weist darauf hin, dass alle von der Schweiz abgeschlossenen DBA – entsprechend dem Kommentar zu Art. 26 OECD-MA – eine Klausel enthalten, wonach ein Vertragsstaat erhaltene Daten ohne Zustimmung des liefernden Staates nicht an einen Drittstaat weitergegeben werden dürfen. Was für legal erhaltene Daten gelte, müsse umso mehr für gestohlene Daten Gültigkeit haben.

Bst. d (neu)

Die Grünen schlagen einen neuen Bst. d vor:

- d. wenn die Gefahr besteht, dass Informationen zu nichtsteuerlichen oder menschenrechtsverletzenden Zwecken verwendet werden.

Abs. 2 (neu)

Die Grünen schlagen einen neuen Abs. 2 vor:

Der ersuchende Staat kann gegen den Entscheid auf Nichteintreten Beschwerde erheben.

Art. 14

Treuhand Suisse lehnt die Einschränkung der Information auf die wesentlichen Teile des Ersuchens ab. Um ein Rechtsmittel ergreifen zu können, müsse umfassend informiert werden.

Art. 14a

Die Bestimmung geht für die VSKB über das gängige Informationsrecht hinaus; es werden Pflichten formuliert, die für Informationsinhaber mit diversen Problemen und Risiken verbunden sind. Die Kantonalbanken plädieren dafür, für die Informationsinhaber auch im Fall der Amtshilfe bei Gruppensuchen Informationsrechte statt Informationspflichten vorzusehen.

Für TI verstösst die Norm gegen die in Art. 5 BV verankerten Prinzipien der Legalität und der Verhältnismässigkeit, da das Beschwerderecht nicht gewahrt wird.

Abs. 2

SBVg, VSPB und BSKB beantragen Streichung von Satz 2. Die Information des Informationsinhabers durch die ESTV im Fall, in dem die beschwerdeberechtigte Person Sitz oder Wohnsitz im Ausland hat, mache keinen Sinn, da der Informationsinhaber nach Art. 10 Abs. 2 bereits über den Inhalt des Ersuchens informiert worden ist und es der Informationsinhaber ist, der die betroffenen Personen nach Abs. 1 identifizieren muss.

Abs. 3

SBVg und VSKB halten fest, dass die *Pflicht* des Informationsinhabers, die beschwerdeberechtigten Personen mit Sitz oder Wohnsitz im Ausland über das Ersuchen zu informieren und sie gleichzeitig aufzufordern, eine zur Zustellung bevollmächtigte Person in der Schweiz zu bezeichnen, nicht Art. 20/ der Verordnung zum DBA-USA entspricht. Dort werde der Informationsinhaber lediglich von der ESTV *ersucht*, die vom Gruppensuchen betroffenen Personen aufzufordern, in der Schweiz je einen Zustellungsbevollmächtigten zu bezeichnen. In gleicher Weise sehe auch Art. 80n Abs. 1 IRSG lediglich ein Informationsrecht für Inhaber von Schriftstücken vor. Dieser bewährten Linie folgend, sei den Informationsinhabern auch im Fall von Amtshilfe bei Gruppensuchen zwar ein Informationsrecht einzuräumen, jedoch keine Informationspflicht aufzuerlegen. Die Informationspflicht obliege der ESTV. Eine Informationspflicht würde den Informationsinhaber dem Risiko aussetzen, gegen das Bankkundengeheimnis zu verstossen.

Entsprechend schlägt die SBVg folgenden Wortlaut vor:

- ³ Die Informationsinhaberin oder der Informationsinhaber wird ersucht, die beschwerdeberechtigten Personen mit Sitz oder Wohnsitz im Ausland über das Ersuchen zu informieren und sie gleichzeitig aufzufordern, eine zur Zustellung bevollmächtigte Person in der Schweiz zu bezeichnen.

Abs. 4

SVBg und VSKB beantragen die Ergänzung, dass die Information der vom Gruppensuchen betroffenen Personen durch Publikation im Bundesblatt – analog zu Abs. 6 – ohne Namensnennung (für den Fall, dass Namen der ESTV bekannt sind) geschieht:

⁴ Die ESTV informiert zudem die vom Gruppensuchen betroffenen Personen, ohne Namensnennung, durch Publikation im Bundesblatt:

- a. über Eingang und Inhalt des Amtshilfeersuchens;

Abs. 5

Nach Auffassung der CVP ist die Frist von 20 Tagen zur Notifikation der betroffenen Person zu kurz. Der Prozess zur Auffindung und Kontaktierung einer Person im Ausland kann mehr Zeit beanspruchen.

Die SBVg beantragt, dass die 20-Tage-Frist zur Bezeichnung einer zur Zustellung befugten Person auch für die Angabe der Adresse in der Schweiz für gültig erklärt wird:

⁵ Die Frist zur Bezeichnung der Schweizer Adresse oder der zur Zustellung bevollmächtigten Person beträgt 20 Tage. Sie beginnt am Tag nach der Publikation im Bundesblatt zu laufen.

Art. 21a

AFBS und VSPB begrüßen grundsätzlich den mit der Norm verfolgten Zweck. Die VSPB weist aber darauf hin, dass gemäss Art. 21 Abs. 1 der OECD-/Europarats-Konvention über gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen, die sich als neuer internationaler Standard ankündigt, die im Gesetz oder in der Praxis des ersuchten Staates verankerten Verfahrensrechte und Garantien von Personen vorbehalten sind.

Das BGer äussert sich nicht zur Bestimmung. Nach Auffassung des BVGer wird im erläuternden Bericht zu Recht betont, dass das Verfahren nach Art. 21a die Rechtsweggarantie von Art. 29a der Bundesverfassung einschränkt.

SH, SO, TI, CVP, VSKB, VSV, SAV, SGV, GSCGI, FTAF, VSUD, AUNS und Advokaturbüro CSN Law lehnen eine Beschränkung der Informationspflicht gegenüber den von einem Ersuchen betroffenen Personen ab, da es sich um einen rechtsstaatlich problematischen Verstoss gegen die verfassungsmässige Rechtsweggarantie handle. Auch für die SVR scheint sehr fraglich, ob die Bestimmung nicht den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 BV) und die Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) verletzt. Man sollte sich zumindest überlegen, ob nicht wenigstens ein Verwertungsvorbehalt angebracht werden müsste in dem Sinne, dass die Verwendung der Informationen untersagt ist, soweit und sofern der Betroffene nach Mitteilung der Informationsübermittlung Rechtsmittel erhebt und die Rechtsmittelinstanzen zum Schluss kommen, die Informationen hätten nicht übermittelt werden dürfen.

VSV und FTAF machen geltend, dass die Anforderungen des Global Forum im Peer Review bezüglich Ausnahmen von der Information der beschwerdeberechtigten Personen keine Stütze im internationalen Standard nach Art. 26 OECD-MA finden, vielmehr gingen nach dem internationalen Standard die innerstaatlichen Verfahrensrechte der Amtshilfe vor.

Aus Sicht des SAV ist nicht akzeptabel, dass mit dem Entzug der Beschwerdemöglichkeit gegen die Schlussverfügung vor der Weiterleitung der Daten die ausländischen Steuerzahler im Amtshilfeverfahren schlechter gestellt werden als ein ausländischer Verbrecher im Rechtshilfeverfahren.

Abs. 1

Die SBVg verlangt, dass die Ausnahmebestimmung mit grosser Zurückhaltung angewendet wird. Es sei gesetzlich zu verankern, dass es sich um eine Ausnahmebestimmung handle, die ein ersuchender Staat nicht bei jedem Ersuchen anrufen können soll. Die Ausnahmebestimmung dürfe weiter nicht anwendbar sein, wenn die betroffene Person in der Schweiz Sitz oder Wohnsitz habe und wenn im ersuchenden Staat ein angemessener rechtlicher Schutz der betroffenen Person nicht gewährleistet werden kann. Sie schlägt folgenden Wortlaut vor:

¹Ausnahmsweise informiert die ESTV die beschwerdeberechtigten Personen erst nach Übermittlung der Informationen mittels Verfügung über ein Ersuchen, wenn die ersuchende Behörde bezogen auf die speziellen Verhältnisse im Einzelfall glaubhaft macht, dass:

[...]

^{1bis} Der Informationsaufschub nach Abs. 1 ist unzulässig, wenn die betroffene Person in der Schweiz ansässig ist oder wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die beschwerdeberechtigte Person ihre Rechte im Wohnsitzstaat voraussichtlich nicht wirksam geltend machen kann oder wenn Zweifel an einem angemessenen Rechtsschutz im ersuchenden Staat bestehen.

SwissHoldings schlägt eine mit Abs. 1^{bis} vergleichbare Bestimmung vor:

Auf ein Verfahren mit nachträglicher Information ist zugunsten des ordentlichen Verfahrens zu verzichten, wenn die zuständige Behörde ernstlichen Grund zur Annahme hat, dass die beschwerdeberechtigte Person im ersuchenden Staat in ihren Menschenrechten oder in ihrem Anspruch auf ein rechtsstaatliches und faires Verfahren verletzt wird.

Auch NE, VSPB und implizit die CVP fordern, dass die nachträgliche Information der betroffenen Person auf Ausnahmefälle beschränkt wird, wie dies die Terms of Reference vorsehen, und vom ersuchenden Staat eine einlässliche Begründung verlangt wird. SO und ZH verlangen, dass an die Glaubhaftmachung der Voraussetzungen eines Verfahrens mit nachträglicher Information der beschwerdeberechtigten Person hohe Anforderungen gestellt werden. Nach Meinung von SO ist gegenüber der betroffenen Person Missbrauchspotenzial gegeben. Die Schweiz werde international nicht nur hinsichtlich des Vollzugs der Amtshilfe in Steuersachen beurteilt, ob sie ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommt, sondern auch in Bezug auf die Beachtung staatsvertraglich garantierter Verfahrensrechte. Gerade wenn die Informationen nur für ein gewöhnliches Veranlagungsverfahren benötigt werden, ist nach Auffassung von ZH meistens keine Verdunkelungsgefahr und damit auch kein Grund für die Übermittlung von Informationen ohne vorgängige Information der betroffenen Person gegeben.

Der VSV schlägt für schwerwiegend Ausnahmefälle als mildere Massnahme vor, dass die Ausnahmevoraussetzungen auf einseitiges Vorbringen der ESTV – ohne Benachrichtigung der betroffenen Person – gerichtlich geprüft werden, so wie dies in Strafuntersuchungen und in der Rechtshilfe in Strafsachen üblich sei.

Für die VSUD reicht ein reines Glaubhaftmachen nicht aus, da ansonsten die Gefahr bestehe, dass das Verfahren mit nachträglicher Information zum Standard werde. Zudem rechtfertige sich, dass – wie bei den Zwangsmassnahmen nach Art. 13 Abs. 3 StAhiG – über die Anwendung dieses Verfahrens der Direktor der ESTV oder dessen Stellvertreter entscheide. Sie schlägt folgenden Wortlaut vor:

¹ Die ESTV informiert die beschwerdeberechtigten Personen erst nach Übermittlung der Informationen mittels Verfügung über ein Ersuchen, wenn:

...

^{1a} Die Anwendung des Verfahrens ist vom Direktor oder von der Direktorin der ESTV oder von der zur Stellvertretung befugten Person anzuordnen.

Abs. 1 Bst. a

Hohe Dringlichkeit ist nach Ansicht von Treuhand Suisse kein geeignetes Kriterium für ein Verfahren mit nachträglicher Information der beschwerdeberechtigten Personen. Wenn die Dringlichkeit vom ersuchenden Staat selber verursacht worden sei – z.B. durch langwierige Untersuchungshandlungen –, könne dies nicht auf Kosten des Rechtsschutzes der beschwerdeberechtigten Personen gehen. Dringlichkeit als Kriterium sei hingegen denkbar, wenn aufgrund von Verschleierungen seitens der beschwerdeberechtigten Person eine Verjährung drohe.

Abs. 1 Bst. b

Nach Auffassung der SBVg dürfte diese Bedingung selten erfüllt sein, da die betroffene Person nicht in der Lage sei, Bankdaten zu vernichten, und diese die Stellung eines Ersuchens ermöglichen würden.

SZ lehnt Bst. b als Grund für eine nachträgliche Information der beschwerdeberechtigten Person ab. Bereits die der betroffenen Person durch die Kenntnis der Amtshilfe gebotene Möglichkeit, ihr Aussageverhalten für spätere Einvernahmen zurechtzulegen, dürfte von dieser Formulierung erfasst sein. So könnten die Beschwerderechte in nahezu jedem Amtshilfeverfahren eingeschränkt werden.

Die VSPB lehnt das in den Erläuterungen erwähnte Beispiel zur Voraussetzung nach Bst. b – dass der Erfolg der Untersuchung durch die vorgängige Information beeinträchtigt werden könnte, wenn geführte verdeckte Ermittlungen noch nicht abgeschlossen sind – als zu weitgehend ab. Daraus ergebe sich nämlich, dass allein die Tatsache, dass das Steuerverfahren im ersuchenden Staat vertraulich ist, diesem erlauben würde, die Informationen unter Missachtung der Rechte der betroffenen Person zu erhalten. Weiter könne daraus abgeleitet werden, dass alle Steuerbehörden von Vertragsstaaten der Schweiz nur ein vertrauliches Verwaltungsverfahren eröffnen müssten, um Informationen ohne vorgängige Information der betroffenen Person zu erhalten.

Das Advokaturbüro CSN Law bezeichnet die Beschwerdeerhebung nach Übermittlung der Informationen als Alibiübung.

Abs. 3

Die VSPB gibt zu bedenken, dass das dem Informationsinhaber auferlegte Informationsverbot das Vertrauensverhältnis zum Kunden belastet. Ausserdem sei der Verweis auf Art. 10a GwG im erläuternden Bericht irreführend. Im GwG gehe es um die Bekämpfung der Geldwäscherei und nicht nur um Steuerhinterziehung. Vor allem aber sei dort das Informationsverbot auf fünf Tage beschränkt.

Abs. 4

Die VSPB beantragt, dass ein Verweis auf Art. 292 StGB erfolgt, an dem Abs. 4 Mass nehme. Eine Busse von Fr. 10 000.- scheine in diesem Zusammenhang nicht angemessen.

SBVg und economiesuisse beantragen, dass der fahrlässige Verstoss straflos bleibt. Dies sei umso angezeigt, als der Eventualvorsatz immer noch strafbar sei.

Abs. 5

VSKB und AUNS bringen vor, dass die ESTV nicht gleichzeitig verfolgende und urteilende Behörde sein kann. In Anbetracht des Bussenrahmens sei eine richterliche Behörde vorzuziehen.

Art. 24a

Eine rückwirkende Anwendung von neuem Recht ist nach CVP, VSPB, SGV, SVUE, AUNS und OADFACT klar abzulehnen, da dadurch ein fundamentales Rechtsprinzip verletzt werde. Gewisse Änderungen hätten nach Ansicht des SGV vor Verabschiedung des StAhiG durch die eidgenössischen Räte bereits vorgenommen werden können.

Abs. 2

Die Rückwirkung ist für die VSKB insbesondere anstössig in Bezug auf Ersuchen, die sich auf gestohlene Daten stützen.

4.2. Weitere Bemerkungen und Vorschläge der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer

- a) SO, SZ, TI, FDP, SVP, VSKB und economiesuisse kritisieren die verkürzte Vernehmlassung und verlangen die Einhaltung der vorgesehenen Fristen. Die Revision erfolge bereits kurz nach der Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament. Es stelle sich die Frage, weshalb die Informationsrechte während der Beratung des Gesetzes in keiner Weise erörtert wurden, obwohl die Ergebnisse des Peer-Review-Prozesses bekannt waren und das Departement bereits damals von einem späteren Handlungsbedarf ausging. Nach Treuhand Suisse ist der Entwurf nicht zu Ende gedacht und die verkürzte Vernehmlassung in verfassungsmässiger wie staatspolitischer Hinsicht nicht gerechtfertigt. Für ein überstürztes Handeln gebe es keinen triftigen Anlass. Der Entwurf sei deshalb integral abzulehnen.
- b) Die CVP fordert, dass im eingeschlagenen beschleunigten Verfahren nur die minimal notwendigen Anpassungen für das Erreichen der zweiten Phase des Peer Review getätigt werden. Dies sei die Anpassung einer genügenden Anzahl DBA an den internationalen Standard. Für alle weitergehenden Massnahmen brauche es ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren.
- c) SH, TI, SVP und VSUD weisen darauf hin, dass eine genügende Anzahl von DBA mit Amtshilfeklausel nach internationalem Standard ausgehandelt und nach Plan demnächst auch Transparenz bei Inhaberaktien hergestellt sein dürfte. Damit sollten die Anforderungen zur Zulassung zu Phase 2 des Peer Review erfüllt sein, und die Dringlicherklärung des vorliegenden Projekts sei somit nicht angebracht. Dasselbe gelte bezüglich der Drohungen mit Listen der G20 oder der OECD.
- d) Die SBVg regt an, in der Botschaft darzustellen, wie andere Länder den Standard bezüglich Ausnahmen von der Information der beschwerdeberechtigten Personen umsetzen.
- e) Das BVGer hebt hervor, dass seit dem Inkrafttreten des StAhiG sich als unbefriedigend herausgestellt hat, dass die betroffene Person gegen eine die Amtshilfe gewährende Schlussverfügung wohl ans Bundesverwaltungsgericht gelangen kann, hingegen gegen eine diese verweigernde Schlussverfügung kein Rechtsmittel gegeben ist. So könne beispielsweise in den Amtshilfeverfahren USA der Begriff der US-Securities nicht umfassend durch die Gerichte geklärt werden; vielmehr sei der Entscheid der ESTV, dass bestimmte Wertschriften nicht unter diesen Begriff fallen, endgültig. Anders im Bereich der Rechtshilfe: Dort stehe die Beschwerdelegitimation nach Art. 80h Bst. a des Rechtshilfegesetzes

(SR 351.1) nicht nur der betroffenen Person, sondern auch dem Bundesamt zu. Das BVGer regt an zu überlegen, ob eine entsprechende Bestimmung zur Wahrung des "richtigen Rechts" in das StAhiG aufzunehmen und eine Bundesbehörde, beispielsweise das Bundesamt für Justiz, mit dieser Aufgabe zu betrauen wäre.

- f) Aufgrund der neuen Art. 7 Bst. c und 21a erwartet das BVGer markant mehr Beschwerden, die eine Erhöhung der Gerichtsschreiberstellen, allenfalls auch der Richterstellen in der betroffenen Abteilung erfordern werden.
- g) LU erwartet, dass die Umsetzung der Vorlage möglichst ohne zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen bei den Kantonen erfolgt.
- h) SO fordert rechtliche Massnahmen zur Unterbindung des primären Handels mit gestohlenen Daten, was die Revision gerade nicht erreiche.
- i) VSPB und VSKB erinnern daran, dass der die Schweiz betreffende Bericht des Global Forum zu Phase 1 bereits im Juni 2011, d. h. mehr als zwei Jahre vor der gegenwärtigen Vernehmlassung und fast 16 Monate vor Verabschiedung des StAhiG durch das Parlament am 28. September 2012, veröffentlicht worden ist. Er hätte bereits bei der Ausarbeitung des StAhiG berücksichtigt werden können. Wenngleich die Kantonalbanken den Handlungsbedarf anerkennen, äussern sie Vorbehalte gegenüber den im Revisionsentwurf vorgeschlagenen und vorschnellen Änderungsvorschlägen.
- j) SO und SZ merken an, wenn sich bereits ein halbes Jahr nach Inkrafttreten eines Gesetzes in keineswegs nebensächlichen Fragen Revisionsbedarf ergebe, stelle dies dem Gesetzgeber kein besonders gutes Zeugnis aus. Es entstehe der störende Eindruck, dass die mit der Revision einzuführenden Neuerungen einer umfassenden innerstaatlichen Diskussion entzogen werden sollten. Wer auf die Ausführungen der Botschaft zum StAhiG vertraut habe, dass mit dem Gesetz Rechtssicherheit u. a. hinsichtlich des Rechtsschutzes und des Verfahrens erreicht werde, werde mit der aufgegleisten Revision jedenfalls enttäuscht. Dass die Revision zusätzlich im Eiltempo durchgeführt werden solle, wirke aus Bürgersicht ebenfalls nicht vertrauensbildend. In diese Richtung argumentieren auch VSUD und AUNS. TI hält dafür, dass bei den in der Schweiz ansässigen Steuerpflichtigen und den Finanzdienstleistern Rechtsunsicherheit entstehe, wenn Gesetzesrevisionen ins Auge gefasst würden, sobald internationaler Druck auf die Schweiz ausgeübt werde. Dies erfülle TI als drittgrössten Finanzplatz der Schweiz mit Sorge, und zwar auch deshalb, weil das DBA mit Italien noch neu ausgehandelt werden müsse.
- k) JU anerkennt die Notwendigkeit der vorliegenden Revision. Gleichzeitig fordert der Kanton, dass von den Partnerstaaten systematisch Reziprozität verlangt wird.
- l) Nach Auffassung der VSUD sollte die Schweiz, statt dem Druck von aussen nachzugeben, alles daran setzen, dass die Spielregeln der OECD bei allen Staaten durchgesetzt werden. VSV und VSUD betonen, dass der heutige OECD-Standard von wichtigen OECD-Staaten wie den USA und Grossbritannien bei weitem nicht erfüllt wird. Dessen ungeachtet hätten beide Staaten die Länderexamen durch das Global Forum bestanden. Solange die Spiesse derart ungleich seien, habe die Schweiz allen Grund, sich weiteren Neuerungen im Bereich der Amtshilfe zu verweigern.
- m) Die AFBS wünscht, dass die zuständigen Schweizer Amtsstellen angehalten werden, zur Herstellung von Transparenz auch Informationen über die Praxis der Vertragsstaaten hinsichtlich Ausnahmen von der Information der beschwerdeberechtigten Personen bei Schweizer Auskunftsbegehren offenzulegen. Zudem solle die Schweiz darauf hinarbeiten, dass in den Peer Reviews auch Politik und Praxis der ersuchenden Staaten unter-

sucht werde. Länder, welche regelmässig Dringlichkeit geltend machten, ohne sie belegen zu können, seien durch die OECD zu massregeln.