

Postadresse:  
Regierungsrat des Kantons Aargau  
Regierungsgebäude  
5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40  
Fax 062 835 12 50  
E-Mail [regierungsrat@ag.ch](mailto:regierungsrat@ag.ch)

Staatssekretariat für  
internationale Finanzfragen  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Aarau, 11. September 2013

### **Änderung des Steueramtshilfegesetzes; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsregierungen wurden mit Schreiben vom 14. August 2013 zur Vernehmlassung über das oben erwähnte Bundesgesetz eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau nimmt diese Gelegenheit gerne wahr.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau lehnt den Gesetzesentwurf in der vorliegenden Form ab. Dies aus folgenden Gründen:

1.

Das Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz, StAhiG) ist erst am 1. Februar 2013 in Kraft getreten. Der Bundesrat argumentiert, dass internationale Gegebenheiten nun bereits eine Revision erforderlich machen würden. So würden die G20-Finanzminister und Notenbankgouverneure in ihrem Communiqué zum Treffen vom 19./20. Juli 2013 alle Jurisdiktionen drängen, ohne weiteren Verzug die Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken (Global Forum) anzugehen. Für die Schweiz bedeute dies, dass sie insbesondere die im Bericht vom 1. Juni 2011 zu Phase 1 des Peer Review enthaltenen Empfehlungen umzusetzen habe.

Dass Anpassungsbedarf bestehe, habe 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 behandelt wurde. Mit

der Schlussbenotung soll im Oktober 2013 begonnen werden. Um eine Benachteiligung der standardkonformen Länder gegenüber den nichtkonformen Ländern zu verhindern, schlagen verschiedene Länder vor, über ein Sanktionssystem nachzudenken gegenüber denjenigen Jurisdiktionen, die nicht in die Phase 2 übertreten konnten. Damit werde der Druck auf diese Jurisdiktionen – auch auf die Schweiz – weiter zunehmen.

Indem diese Länder lediglich erst *vorschlagen* über Sanktionen *nachzudenken*, stellt sich aus Sicht des Regierungsrats die Frage, ob tatsächlich ein dringlicher Änderungsbedarf des eben erst in Kraft gesetzten StAhiG notwendig ist. Es ist dem Regierungsrat aus dem Bericht nicht ersichtlich um welche Länder es sich handelt, die vorschlagen über Sanktionen nachzudenken. Ist dies eine Mehrheit oder sind dies bloss einzelne Länder? Wie wahrscheinlich sind und in welchem Zeitrahmen wären solche Sanktionen zu erwarten, falls sich bisher nur einzelne Länder dazu geäußert haben?

2.

Der Bundesrat ist der Ansicht, im StAhiG bestehe Anpassungsbedarf, weil es keine Ausnahmen von der vorgängigen Information der im Zusammenhang mit einem Amtshilfeersuchen beschwerdeberechtigten Personen vorsehe. Das Global Forum verlange hingegen solche Ausnahmen. Der Bundesrat verweist dazu im erläuternden Bericht (vgl. Seite 2 und 8) auf die Terms of Reference des Global Forum der OECD. Die vom Bundesrat zitierte Stelle, welche diese Anpassungen verlangen soll, lautet wie folgt (vgl. B.2.1, Seite 7 der Terms of Reference):

"Rights and safeguards **should not** unduly prevent or delay effective exchange of information. For instance, notification rules **should** permit exceptions from prior notification (e.g., in cases in which the information request is of a very urgent nature or the notification is likely to undermine the chance of success of the investigation conducted by the requesting jurisdiction)."

Angesichts der obigen Formulierung ist dem Regierungsrat nicht klar, wie dringlich und wie zwingend die Massnahme ist. Es bestünde allenfalls noch Zeit, sich genauer zu überlegen, welche Ausnahmeregelungen im StAhiG sinnvoll sein könnten. Der Regierungsrat fragt sich, ob die Formulierung in den Terms, wörtlich übernommen werden muss. Sollte der Anwendungsbereich der neuen Normen nicht genauer umschrieben werden? Wann eine hohe Dringlichkeit besteht und wann der Erfolg einer Untersuchung gefährdet werden könnte, schreibt der Gesetzesentwurf in Art. 21a StAhiG nicht vor. Die Auslegung des neuen Art. 21a StAhiG auf Seite 8 des erläuternden Berichts ist sehr offen formuliert.

3.

Ferner sieht Art. 21a Abs. 4 StAhiG bei einem Verstoss gegen das Informationsverbot eine Busse bis zu Fr. 10'000.– vor. Eine solche Sanktion schreiben die erwähnten Terms hingegen nicht vor. Weshalb ist eine solche Strafnorm und weshalb in dieser Höhe in den Gesetzesentwurf aufgenommen worden?



4.

Der Verzicht auf vorgängige Information der betroffenen Personen stellt einen Eingriff in das rechtliche Gehör und die Rechtsweggarantie dar. Dieser Eingriff verstärkt sich noch durch den festgelegten Bussenrahmen bei Verstössen. Der Regierungsrat stellt sich die Frage, ob allein die Terms of Reference der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) als Basis für solch einschneidende Massnahmen in die Rechte der betroffenen Personen geeignet sind, die genannte Rechtseinschränkung zu legitimeren. Sollte vorgängig nicht eine entsprechende Interessenabwägung vorgenommen werden?

Die Zulassung eines Landes zur Phase 2 wäre auch möglich bei einer genügenden Anzahl Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit Amtshilfe nach OECD-Standard (vgl. Seite 2 des erläuternden Berichts). Damit stünde anstelle des umschriebenen Eingriffs in das rechtliche Gehör respektive in die Rechtsweggarantie eine mildere Massnahme zur Erreichung der Phase 2 und damit des Ziels der vorliegenden Revision zur Verfügung.

5.

Darüber hinaus befasst sich die Revision auch mit Amtshilfeersuchen auf Basis gestohlener Daten. Wegen ihrer restriktiven Praxis in diesem Bereich konnte die Schweiz offenbar bisher auf zahlreiche Ersuchen nicht eintreten. Wie zahlreich diese Ersuchen bisher waren, wird im Bericht offen gelassen. Der Bundesrat möchte mit der Revision jedoch eine "Deblockierung dieser Situation" erreichen, indem künftig Amtshilfeersuchen unter der Voraussetzung behandelt werden können, dass der ersuchende Staat die Daten nicht aktiv, sondern passiv erlangt hat, beispielsweise über einen anderen Staat. Nicht eingetreten werden solle aber auf Ersuchen, die dem Grundsatz von Treu und Glauben widersprechen.

Illegal beschaffte Daten seien gemäss den bundesrätlichen Ausführungen auch durch spontane Amtshilfe und damit offenbar auf legalem Weg erhältlich. In einem solchen Fall sei es für die ersuchenden Länder schwer verständlich, dass die Schweiz nicht bereit ist, ihnen Amtshilfe zu leisten. Gemäss dem erläuternden Bericht (vgl. Seite 3 und 5) handelt es sich um die Länder Indien, Spanien und die Niederlanden, welche die Haltung der Schweiz bemängeln.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass es keine Rolle spielen sollte, ob die gestohlenen Daten aktiv oder bloss passiv beschafft worden sind. Aufgrund gestohlener Daten sollte aus Sicht des Regierungsrats überhaupt keine Amtshilfe geleistet werden. Um eine Situation zu "deblockieren", wie dies der Bundesrat vorschlägt, braucht es ein Entgegenkommen von beiden Seiten. Indem die Schweiz nun aber einseitig und ohne entsprechende, entgegengerichtete Massnahmen der anderen Länder tätig wird, öffnet sie das Feld für weitere steuerrechtlich motivierte Vorstösse dieser Länder gegen die Interessen der Schweiz. Der Regierungsrat gibt zu bedenken, dass sich die Schweiz mit der vorgesehenen Massnahme selber schwächen könnte. Da es sich um einzelne Probleme mit einzelnen Ländern handelt, könnte zunächst eine bilaterale Lösung angestrebt werden.

Es stellt sich ferner die Frage, wo genau die Grenze zwischen "aktiv" und "passiv" erworbenen Daten zu ziehen ist.

6.

Das geltende StAhiG lässt Gruppensuchen zu. Für eine effizientere Behandlung sieht die Revision ein spezielles Verfahren zur Information der Personen vor, die von einem Gruppensuchen betroffen sind. Zudem wird klargestellt, dass sich der Inhalt der Gruppensuchen nach OECD-Standard richtet. Diesen Anpassungen kann sich der Regierungsrat anschliessen.

### **Antrag**

Der Regierungsrat beantragt aus den erwähnten Gründen die dringliche Anpassung des StAhiG nochmals im Einzelnen zu überdenken.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung und versichern Sie, sehr geehrte Damen und Herren, unserer ausgezeichneten Wertschätzung.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:



Alex Hürzeler

Staatschreiber:



Dr. Peter Grünfelder

Kopie an:

- [vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

**Roger Nobs**  
Ratschreiber  
Tel. 071 353 63 51  
Roger.Nobs@ar.ch

Herisau, 20. September 2013 / aje

## **Eidg. Vernehmlassung; Änderung des Steueramtshilfegesetzes**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) am 14. August 2013 beauftragt, bei den Kantonen zum genannten Geschäft eine verkürzte Vernehmlassung durchzuführen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat lehnt den Gesetzesentwurf des Bundesrates in der vorliegenden Form aus folgenden Gründen ab:

1.

Das Steueramtshilfegesetz (StAhiG) ist erst am 1. Februar 2013 in Kraft getreten. Der Bundesrat argumentiert, dass internationale Gegebenheiten nun bereits eine Revision erforderlich machen würden. So würden die G20-Finanzminister und Notenbankgouverneure in ihrem Communiqué zum Treffen vom 19./20. Juli 2013 alle Jurisdiktionen drängen, ohne weiteren Verzug die Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken (Global Forum) anzugehen. Für die Schweiz bedeute dies, dass sie insbesondere die im Bericht vom 1. Juni 2011 zu Phase 1 des Peer Review enthaltenen Empfehlungen umzusetzen habe.

Dass Anpassungsbedarf bestehe, habe 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 behandelt wurde. Mit der Schlussbenotung soll im Oktober 2013 begonnen werden. Um eine Benachteiligung der standardkonformen Länder gegenüber den nichtkonformen Ländern zu verhindern, schlagen verschiedene Länder vor, über ein Sanktionssystem nachzudenken gegenüber denjenigen Jurisdiktionen, die nicht in die Phase 2 übertreten konnten. Damit werde der Druck auf diese Jurisdiktionen – auch auf die Schweiz – weiter zunehmen.

Indem diese Länder lediglich erst vorschlagen über Sanktionen nachzudenken, ist noch kein dringlicher Änderungsbedarf des eben erst in Kraft gesetzten StAhiG ersichtlich. Zudem erläutert der Bundesrat nicht, welche



Länder vorschlagen, über Sanktionen nachzudenken. So ist nicht klar, ob die Mehrheit oder lediglich vereinzelte Staaten hinter dieser Idee stehen. Zudem fehlen Ausführungen zu den zu gewärtigenden Sanktionen. Wie wahrscheinlich sind solche Sanktionen? In welchem zeitlichen Rahmen wäre mit solchen Sanktionen zu rechnen? Ein blosser „Vorschlag“, über etwas „nachzudenken“, ist zu vage, um als Grundlage für einschneidende Einschränkungen von Informationsrechten im StAhiG dienen. Bereits aus diesem Grund ist keine Notwendigkeit einer derart raschen Revision des StAhiG gegeben.

2.

Der Bundesrat ist der Ansicht, im StAhiG bestehe Anpassungsbedarf, weil es keine Ausnahmen von der vorgängigen Information der im Zusammenhang mit einem Amtshilfeersuchen beschwerdeberechtigten Personen vorsehe. Das Global Forum verlange hingegen solche Ausnahmen. Der Bundesrat verweist dazu im erläuternden Bericht (vgl. S. 2 und S. 8) auf die Terms of Reference des Global Forum der OECD, welche den Unterlagen allerdings nicht beigelegt wurden. Die vom Bundesrat zitierte Stelle, welche diese Anpassungen verlangen soll, lautet wie folgt (vgl. B.2.1, S. 7 der Terms of Reference):

Rights and safeguards should not unduly prevent or delay effective exchange of information. For instance, notification rules should permit exceptions from prior notification (e.g., in cases in which the information request is of a very urgent nature or the notification is likely to undermine the chance of success of the investigation conducted by the requesting jurisdiction).

Entgegen der Argumentation des Bundesrates schreibt dieser Text aber nicht eine ausdrückliche Ausnahmeregelung vor. Der Text sagt lediglich aus, dass Ausnahmeregelungen vorgesehen werden sollen. Es bestünde also durchaus noch Zeit, sich genauer zu überlegen, welche Ausnahmeregelungen im StAhiG sinnvoll sein könnten. Es ist nicht sachgerecht, aufgrund dieser Formulierung in den Terms, diese einfach wortwörtlich zu übernehmen, ohne den Anwendungsbereich der neuen Normen genauer zu umschreiben. Wann hohe Dringlichkeit besteht und wann der Erfolg einer Untersuchung gefährdet werden könnte, schreibt der Gesetzesentwurf in Art. 21a StAhiG nämlich gar nicht vor. Die Auslegung des neuen Art. 21a StAhiG auf Seite 8 des erläuternden Berichts bleibt sehr vage.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass Art. 14 Abs. 1 StAhiG heute bereits eine Ausnahme von der vorgängigen Informationspflicht vorsieht, soweit die ersuchende Behörde Geheimhaltungsgründe hinsichtlich des Verfahrens glaubhaft macht. Insoweit genügt das geltende Recht nach Ansicht des Regierungsrates den zitierten Bestimmungen in den Terms of Reference. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsverfahrenrecht den Entzug der aufschiebenden Wirkung von Rekursen kennt. Auch bezüglich der Verzögerung von Amtshilfeverfahren aufgrund von Rekursen steht somit bereits ein Instrumentarium zur Verfügung.

3.

Ferner sieht Art. 21a Abs. 4 StAhiG eine Busse bis zu CHF 10'000 vor bei einem Verstoss gegen das Informationsverbot. Eine solche Sanktion schreiben die erwähnten Terms hingegen gar nicht vor. Schon gar nicht in dieser Grössenordnung. Weshalb eine solche Strafnorm und weshalb in dieser Höhe in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde, legt der erläuternde Bericht nicht dar.





4.

Der Verzicht auf vorgängige Information der betroffenen Personen stellt einen Eingriff in das rechtliche Gehör und die Rechtsweggarantie dar. Dieser Eingriff verstärkt sich noch durch den festgelegten Bussenrahmen bei Verstössen. Die Terms of Reference der OECD als Basis für solch einschneidende Massnahmen in die Rechte der betroffenen Personen sind wenig geeignet, die genannte Rechtseinschränkung zu legitimieren. Eine sachgerechte Interessenabwägung wurde bisher nicht vorgenommen.

Zudem wäre die Zulassung eines Landes zur Phase 2 auch möglich bei einer genügenden Anzahl Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit Amtshilfe nach OECD-Standard (vgl. S. 2 des erläuternden Berichts). Damit stünde anstelle des umschriebenen Eingriffs in das rechtliche Gehör resp. in die Rechtsweggarantie konkret eine mildere Massnahme zur Erreichung der Phase 2 und damit des Ziels der vorliegenden Revision zur Verfügung.

Auch aus diesen Gründen besteht kein Bedarf an einem weitergehenden Eingriff in die Informationsrechte der betreffenden Personen und der Rechtsweggarantie resp. an einer dringlichen Änderung des eben erst in Kraft getretenen Gesetzes.

5.

Darüber hinaus befasst sich die Revision auch mit Amtshilfeersuchen auf Basis gestohlener Daten. Wegen ihrer restriktiven Praxis in diesem Bereich konnte die Schweiz offenbar bisher auf zahlreiche Ersuchen nicht eintreten. Wie zahlreich diese Ersuchen bisher waren, wird im Bericht offen gelassen. Der Bundesrat möchte mit der Revision jedoch eine „Deblockierung dieser Situation“ erreichen, indem künftig Amtshilfeersuchen unter der Voraussetzung behandelt werden können, dass der ersuchende Staat die Daten nicht aktiv, sondern passiv erlangt hat, beispielsweise über einen anderen Staat. Nicht eingetreten werden soll aber auf Ersuchen, die dem Grundsatz von Treu und Glauben widersprechen.

Illegal beschaffte Daten seien gemäss den bundesrätlichen Ausführungen auch durch spontane Amtshilfe und damit offenbar auf legalem Weg erhältlich. In einem solchen Fall sei es für die ersuchenden Länder schwer verständlich, dass die Schweiz nicht bereit sei, ihnen Amtshilfe zu leisten. Gemäss dem erläuternden Bericht (vgl. S. 3 und 5) handelt es sich um die Länder Indien, Spanien und die Niederlande, welche die Haltung der Schweiz bemängeln.

Es sollte keine Rolle spielen, ob die gestohlenen Daten nun aktiv oder bloss passiv beschafft worden sind. Aufgrund gestohlener Daten sollte überhaupt keine Amtshilfe geleistet werden. Um die Situation zu „deblockieren“, wie dies der Bundesrat vorschlägt, braucht es immer zwei Seiten. Indem die Schweiz nun aber einseitig und ohne entsprechende Zugeständnisse der anderen Länder tätig wird, öffnet sie das Feld für weitere steuerpolitisch motivierte Vorstösse dieser Länder gegen die Interessen der Schweiz. Mit solchen Massnahmen schwächt die Schweiz ihre Position unnötigerweise selber. Dieses Vorgehen sollte daher nicht weiter verfolgt werden. Zudem handelt es sich um einzelne Probleme mit einzelnen Ländern. Diese sollten zunächst bilateral gelöst werden. Eine dringliche Gesetzesanpassung ist nicht notwendig.

Ferner wird auch nicht konkret umschrieben, wo genau die Grenze zwischen „aktiv“ und „passiv“ erworbenen Daten zu ziehen wäre. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesanpassung über eine solch offene Formulierung ist nichts gewonnen.



6.

Das geltende StAhiG lässt Gruppensuchen zu. Für eine effizientere Behandlung sieht die Revision ein spezielles Verfahren zur Information der Personen vor, die von einem Gruppensuchen betroffen sind. Zudem wird klargestellt, dass sich der Inhalt der Gruppensuchen nach OECD-Standard richtet. Diesen Anpassungen kann zugestimmt werden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Sign. Roger Nobs / 19. September 2013

Roger Nobs, Ratschreiber



KANTON  
APPENZEL INNERRHODEN

## Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei  
Marktgasse 2  
9050 Appenzell  
Telefon +41 71 788 93 25  
Telefax +41 71 788 93 39  
karin.rusch@rk.ai.ch  
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Appenzell, 19. September 2013

### **Änderung des Steueramtshilfegesetzes Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.**

Sehr geehrte Damen und Herren

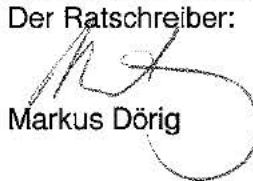
Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 14. August 2013, mit welchem um Stellungnahme zum Bundesgesetz über eine Vereinheitlichung des Steuerstrafrechts bis 18. September 2013 ersucht wird.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Vernehmlassung. Das Steueramtshilfegesetz und die nun vorgelegte Änderung dieses Gesetzes berühren keine spezifisch kantonalen Interessen. Die Standeskommission verzichtet deshalb auf eine Stellungnahme.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie, sehr geehrte Damen und Herren, freundlich.

### **Im Auftrage von Landammann und Standeskommission**

Der Ratschreiber:

  
Markus Dörig

### *Zur Kenntnis an:*

Finanzdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 2, 9050 Appenzell  
Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg  
Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell



LIESTAL,

# DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT

An das  
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen  
Abteilung Recht  
Bernerhof  
3003 Bern

## **Änderung des Steueramtshilfegesetzes; Durchführung einer verkürzten Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2013 ersucht uns das Eidgenössische Finanzdepartement, im Rahmen eines abgekürzten Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf einer Revision des erst dieses Jahr in Kraft getretenen Steueramtshilfegesetzes (nachfolgend StAhiG genannt) unsere Stellungnahme abzugeben, was wir hiermit gerne tun.

### **1. Einleitende Bemerkungen**

Das am 1. Februar 2013 in Kraft getretene StAhiG soll aufgrund ausländischen Druckversuchen bereits wieder revidiert und angepasst werden. Einerseits seien noch zu wenige DBA's mit Amtshilfeklauseln gemäss internationalem Standard der OECD versehen und andererseits lägen zu viele Nichteintretensentscheide über ausländische Amtshilfeersuchen (insbesondere von Indien) vor.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft nimmt dies zwar zur Kenntnis, ist aber gleichzeitig erstaunt darüber, dass schon nur die in Aussichtstellung von Unannehmlichkeiten (Image aufgrund von statistischen Zahlen) und andersartige Vorstellungen von internationalen Expertengremien (Global Forum) genügen, um die schweizerische Rechtsordnung im Schnellverfahren anzupassen. Wie der Regierungsrat in seinen Stellungnahmen zu internationalen Steuerthemen (DBA mit Frankreich, Empfehlungen GAFI, Amts- und Rechtshilfe) bereits mehrfach betont hat, ist bei der Anpassung schweizerischen Rechts an internationale Standards immer auch gebührend Rücksicht auf das schweizerische Rechtsverständnis (Verfassungsmässigkeit, Ordre public) zu nehmen, ansonsten der Weg der Souveränität der Schweiz schrittweise verlassen wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn internationale Ex-



perterengremien ihre eigenen Vorstellungen über Besteuerungsgrundsätze verwirklichen wollen, ohne Rücksicht auf die Souveränität anderer Staaten zu nehmen. Diese einseitigen Vorstellungen können sich auch kurzfristig ändern, was am Beispiel des erst in diesem Jahr erlassenen Steueramtshilfegesetzes ersichtlich wird. Dieses soll nun wiederum diesen geänderten Vorstellungen angepasst werden, um nicht in Ungnade eines solchen Gremiums zu fallen.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft erwartet deshalb vom Bundesrat, dass er den schweizerischen Interessen mehr Beachtung verschafft, damit nicht zunehmend einseitige Lösungen übernommen und umgesetzt werden.

## **2. Zu den geänderten Bestimmungen**

Der vorgeschlagenen Bestimmung über die Gruppenanfragen kann materiell entsprochen werden. Auch ist hier eine Kompetenz des Bundesrates sinnvoll, den Inhalt und die Anforderungen von Gruppensuchen an internationale Standards anzupassen. Die im Gesetz enthaltene Umschreibung und gleichzeitige Abgrenzung zu den «fishing expeditions» entsprechen den in der Praxis herrschenden Vorstellungen.

Was die Verweigerung von Amtshilfeersuchen bei illegal erworbenen Daten betrifft, so erscheint eine Präzisierung zwischen *aktiver* und *passiver* Beschaffung rein gesetzestechnisch sinnvoll. Diese Unterscheidung wird in der Praxis jedoch aus Beweisgründen wohl kaum umsetzbar sein. Wir vertrauen hier darauf, dass die ESTV als vollziehende Behörde die schweizerischen Interessen gemäss unseren einleitenden Bemerkungen gebührend berücksichtigen wird.

Der erst nachträglichen Information von betroffenen Personen bei Gruppensuchen steht der Regierungsrat kritisch gegenüber. Wohl sind im Bereich des Straf- und des Verwaltungsstrafrechts solche Einschränkungen des rechtlichen Gehörs bzw. Rechtsschutzes bei noch laufenden Ermittlungen und bei sog. Kollusionsgefahr bereits schon jetzt Praxis. Auch im Bereich der zeitlichen Dringlichkeit, beispielsweise wegen drohender Verjährung von Steuerforderungen, erscheint dies als sinnvoll. Im Zusammenwirken mit einer locker gehandhabten Praxis von illegal erworbenen Daten und Gruppensuchen kann dies jedoch zu einschneidenden Resultaten führen. Mit der bloss nachträglichen Feststellung einer Rechtswidrigkeit (s. erläuternder Bericht S. 8) wäre dabei nicht geholfen. Gravierender könnte sich dies bei einer Staatshaftung und entsprechenden Schadenersatzforderungen seitens der betroffenen Personen auswirken, wenn der ausländische Staat auf diese Weise zwar schnell zu seinen Informationen kommen würde, der Bund aber nachträglich finanziell dafür aufkommen müsste.

An dieser Stelle danken wir Ihnen bestens für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Bedenken.

Mit vorzüglicher Hochachtung  
IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES  
der Präsident

der Landschreiber



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54  
Fax: +41 61 267 85 72  
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch  
www.regierungsrat.bs.ch

Staatssekretariat  
für internationale Finanzfragen

3000 Bern

Basel, 11. September 2013

### **Regierungsratsbeschluss vom 10. September 2013**

#### **Änderung des Steueramtshilfegesetzes Vernehmlassungsverfahren**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2013 an die Kantonsregierungen hat die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements, Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, den Kantonen mit Frist bis 18. September 2013 Gelegenheit zur Stellungnahme zu einer Vorlage über eine Änderung des Steueramtshilfegesetzes gegeben. Für die Gelegenheit zur Vernehmlassung danken wir bestens.

Der Regierungsrat hält die vorgeschlagenen Änderungen des Steueramtshilfegesetzes - Möglichkeit die von einem Amtshilfeverfahren betroffenen Steuerpflichtigen in dringlichen Fällen erst nachträglich zu informieren, spezielles Verfahren zu effizienteren Behandlung von Gruppenersuchen sowie Ablehnung von Amtshilfeersuchen, die auf aktiv widerrechtlich erlangten Informationen beruhen - angesichts des internationalen Drucks für unumgänglich. Die Änderungen sind auch inhaltlich sachgerecht. Der Regierungsrat stimmt den Revisionsvorschlägen daher zu. Die Schweiz kommt nicht darum herum, den internationalen Vorgaben Rechnung zu tragen, wenn sie sich politisch nicht isolieren will.

Gerne hoffen wir Ihnen mit dieser Stellungnahme gedient zu haben. Für die Gelegenheit zur Anhörung danken wir Ihnen bestens.

Mit freundlichen Grüssen  
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin  
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatschreiberin

vernehmlassungen@sif.admin.ch  
(pdf und Word)

1287

18. September 2013 FIN C

### Änderung des Steueramtshilfegesetzes; Vernehmlassung des Kantons Bern



Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Das Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz, StAhiG) vom 28. September 2012 soll revidiert werden. Internationale Gegebenheiten machen eine Revision des Steueramtshilfegesetzes erforderlich.

Die geänderten Bestimmungen sehen vor, dass eine beschwerdeberechtigte Person zukünftig auch erst nach Übermittlung der Informationen ins Ausland informiert werden kann, wenn das Ersuchen von hoher Dringlichkeit ist oder der Erfolg der Untersuchung durch die vorgängige Information beeinträchtigt werden könnte (rev. Art. 21a Abs. 1 StAhiG). Der erläuternde Bericht hält zurecht fest, dass dies rechtsstaatlich heikel ist, weil nach Artikel 29a der Bundesverfassung jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat. Die Einschränkung der Rechtsweggarantie sei aber mit Blick auf internationale Standards nötig und liege damit im öffentlichen Interesse. Da es keinen anderen Weg gebe, um den internationalen Standards zu entsprechen, sei die Einschränkung auch verhältnismässig. Zudem habe sie Ausnahmecharakter. Insgesamt könne der Eingriff in die Rechtsweggarantie damit als rechtmässig beurteilt werden.

Mit der Revision des Steueramtshilfegesetzes wird neu auch die Amtshilfe bei illegal beschafften Daten möglich, solange der ersuchende Staat diese nicht aktiv erlangt hat. Bekommt er diese passiv (z.B. durch spontane Amtshilfe eines anderen Staates), hat er ein Recht auf Amtshilfe gegenüber der Schweiz. Weil wichtige EU-/G20-Partnerländer mit der bisherigen schweizerischen Praxis nicht mehr einverstanden sind, drohen negative Konsequenzen. Die vorgeschlagene Änderung lasse sich auch völkerrechtlich rechtfertigen. Erhalte ein Staat rein passiv illegal erworbene Daten und stütze er sein Amtshilfeersuchen darauf, so könne ihm nach völkerrechtlicher Auslegung keine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben vorgehalten werden.



Der Regierungsrat des Kantons Bern nimmt die im erläuternden Bericht aufgezeigten ausserpolitischen Entwicklungen und die sich daraus ergebenden Zwänge zur Kenntnis. Er stellt mit Besorgnis fest, dass diese Zwänge Eingriffe in verfassungsmässig geschützte Rechte nötig machen. Er geht aber davon aus, dass die Lagebeurteilung des Bundesrates zutrifft und die vorgeschlagenen Anpassungen der schweizerischen Amtshilfe nötig sind und als rechtmässig qualifiziert werden können.

Die vorgeschlagenen Anpassungen der schweizerischen Amtshilfe sind **im internationalen Verhältnis** wichtig, um zu verhindern, dass die Schweiz erneut auf einer „schwarzen Liste“ landet. Anstelle einer weiteren kurzfristigen, punktuellen Anpassung der Gesetzgebung unter Druck des Auslands würde es der Regierungsrat jedoch bevorzugen, wenn der Bund mit einer vorausschauenden Finanzplatzstrategie längerfristig Rechtssicherheit schafft. Hierzu ist die Einführung des automatischen Informationsaustausches ins Auge zu fassen, wie er von den Staats- und Regierungschefs der G20 anfangs September 2013 vereinbart wurde. **Im nationalen Verhältnis** sollte bei alledem Gewähr geboten werden, dass den kantonalen Steuerbehörden mindestens die gleichen Rechte zur Verfügung stehen wie den ausländischen Steuerbehörden.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES:

Der Präsident:



Der Staatsschreiber:





ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Madame  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Cheffe du Département fédéral des finances  
Bernhof  
3003 Berne

*Fribourg, le 17 septembre 2013*

## **Modification de la Loi fédérale sur l'assistance administrative en matière fiscale (LAAF). Réponse à la consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous nous référons à la consultation mentionnée sous rubrique et avons l'avantage de vous communiquer notre prise de position.

Le projet de révision de la LAAF permet de prévoir, dans certains cas, une information différée des personnes faisant l'objet d'une demande d'assistance. Cette modification permettra d'être conforme au standard international en matière d'échange de renseignement. En outre la révision clarifie la procédure relative aux demandes groupées et met à jour le traitement des requêtes fondées sur les données volées.

Le Conseil d'Etat n'a pas de remarques à formuler sur ce projet de révision.

Quand bien même ce point n'a pas été mis en consultation, nous tenons à rappeler que selon l'article 22 al. 6 LAAF, les demandes d'assistance administrative relatives à des renseignements bancaires sont recevables dans la mesure où le droit suisse permet d'obtenir les renseignements demandés. Très concrètement, cette disposition a pour effet d'accorder le secret bancaire suisse à des banques sises à l'étranger. Bien que cette disposition ne soit pas modifiée dans le cadre du projet qui fait l'objet de la présente consultation, nous vous rappelons que nous sommes opposés à cette disposition.

Nous vous remercions de nous avoir consultés et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

**Au nom du Conseil d'Etat :**



Anne-Claude Demierre  
Présidente





Danielle Gagnaux-Morel  
Chancelière d'Etat



Genève, le 18 septembre 2013

## Le Conseil d'Etat

6631-2013

Madame Eveline WIDMER-SCHLUMPF  
Conseillère fédérale  
Département fédéral des finances  
Palais fédéral  
3003 Berne

### **Concerne : Procédure de consultation accélérée sur le projet de modification de la loi sur l'assistance administrative fiscale (LAAF)**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions d'avoir sollicité l'avis de notre Conseil sur le projet mentionné sous rubrique et vous faisons volontiers part de notre détermination à son propos en dépit du très court délai imparti pour ce faire.

Nous avons déjà eu l'occasion de marquer à plusieurs reprises notre accord sur les grandes lignes de la stratégie mise en place par le Conseil fédéral pour disposer d'une place financière conforme aux règles de la fiscalité, soit la régularisation du passé, l'amélioration de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire selon les normes internationales ainsi que l'extension des obligations de diligence des établissements financiers.

S'agissant du volet de cette stratégie reposant sur l'amélioration de l'assistance administrative fiscale qui fait l'objet de la présente consultation, nous partageons le constat du groupe d'experts Brunetti de juin dernier selon lequel le contexte international actuel impose que *"la Suisse applique de toute urgence les directives internationales du Forum mondial de l'OCDE et crée les conditions qui lui permettront d'être admise à la seconde phase de l'examen par les pairs de cette institution, en automne 2013"*<sup>1</sup>.

Nous accueillons dès lors favorablement les modifications proposées par le projet mis en consultation en ce qu'elles devraient non seulement assurer ce passage en phase 2 du processus d'examen par les pairs qui portera sur l'efficacité de l'échange de renseignements pratiqué par la Suisse, mais aussi et surtout en ce qu'elles amélioreront sensiblement la position de cette dernière dans le cadre de cette seconde phase, réduiront ainsi le risque que la Suisse se voie attribuer la note la plus faible pour l'appréciation globale et éloigneront ce faisant le spectre d'éventuelles sanctions délétères pour l'économie du pays.

Sur le plan technique, nous relevons toutefois une certaine ambiguïté dans la formulation de l'art. 7, let. c, modifié. Le rapport explicatif indique en effet que cette modification consiste à limiter la portée de cette disposition *"en ce sens que l'assistance administrative est refusée uniquement aux Etats qui ont cherché activement à obtenir des données acquises illégalement"* et à permettre ainsi le déblocage des procédures fondées sur de telles

<sup>1</sup> Rapport du groupe d'experts "Développement de la stratégie en matière de marché financiers", Exigences réglementaires relatives à la gestion de fortune transfrontière en Suisse et options stratégiques, 6 juin 2013, p. 55.


données que l'Etat requérant a obtenues passivement, sans avoir lui-même violé le principe de la bonne foi. Dans sa rédaction actuelle, la modification proposée va cependant au-delà de l'objectif affiché dans la mesure où elle semble ajouter une condition supplémentaire à un éventuel refus d'entrer en matière, soit le fait que l'Etat requérant se fasse lui-même l'auteur d'"actes punissables au regard du droit suisse". Nous proposons dès lors de reformuler cette disposition de manière plus conforme au but rappelé ci-dessus, par ex. de la manière suivante: "*c. elle viole le principe de la bonne foi, notamment lorsqu'elle se fonde sur des renseignements obtenus par des actes punissables au regard du droit suisse que l'Etat requérant s'est procurés activement*".

Sur le plan technique également, nous nourrissons quelques doutes quant à l'articulation de l'art. 14a du projet relatif à l'information lors de demandes groupées. Nous nous demandons en effet si l'information par voie de publication dans la Feuille fédérale prévue à l'al. 4 ne devrait pas être subsidiaire à celle prévue aux al. 2 et 3. Nous nous interrogeons aussi sur l'efficacité et la validité d'une notification de la décision finale dans la Feuille fédérale sans indication des noms des personnes habilitées à recourir telle que prévue à l'al. 6 du projet.

En vous remerciant de l'attention que vous ne manquerez pas de porter à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

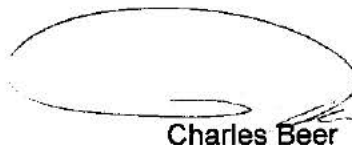
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelda

Le président :



Charles Beer



Glarus, 17. September 2013  
Unsere Ref. 2013-102

### **Vernehmlassung i. S. Änderung des Steueramtshilfegesetzes**

Hochgeachtete Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Finanzdepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Angesichts der äusserst kurzen Vernehmlassungsdauer sowie geringer personeller Ressourcen verzichten wir auf eine Stellungnahme.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

**Für den Regierungsrat**

Andrea Bettiga  
Landammann

Hansjörg Dürst  
Ratsschreiber

per E-Mail an: [vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

versandt am: 20. September 2013

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Confédération suisse  
Département fédéral des finances  
Mme la Conseillère fédérale  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Bernerhof  
3003 Berne

Hôtel du Gouvernement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11  
f +41 32 420 72 01  
chancellerie@jura.ch

Delémont, le 10 septembre 2013

## **Modification de la loi sur l'assistance administrative fiscale : ouverture de la procédure de consultation accélérée**

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

Vous avez invité le Gouvernement jurassien à prendre position sur la consultation citée en marge. Nous vous en remercions et prenons position comme suit.

Après avoir pris connaissance du rapport explicatif, le Canton du Jura admet que la loi sur l'assistance administrative fiscale (LAAF) nécessite quelques adaptations aux exigences internationales en la matière. Il entend toutefois prendre position sur les trois éléments suivants.

### **1. Demandes groupées**

La modification de l'art. 3 LAAF introduit la notion de demandes groupées, soit des demandes d'assistance administrative qui exigent des renseignements sur plusieurs personnes identifiables à l'aide de données précises.

Le Gouvernement jurassien est conscient que l'introduction de demandes groupées dans la LAAF répond à une volonté de conformité à l'art. 26 du Modèle OCDE. Il souligne toutefois qu'avec la possibilité de déposer des demandes groupées, le risque de *fishing expedition* existe réellement. En effet et bien que le commentaire de l'art. 26 du Modèle OCDE exige, qu'en cas de demande groupée, l'Etat requérant fournisse une description détaillée du groupe ainsi que des faits et circonstances qui ont mené à la demande, il semble qu'exclure totalement le risque de *fishing expedition* est impossible.

Il s'agira donc pour l'Administration fédérale des contributions (AFC) d'être très attentive dans l'examen des demandes groupées déposées par l'Etat requérant et de n'accepter celles-ci que de manière restrictive.

## **2. Assistance administrative sur la base de données acquises illégalement**

Avec les modifications apportées à l'art. 7 lit. c LAAF, l'assistance administrative n'est pas accordée lorsqu'elle viole le principe de la bonne foi, notamment lorsqu'elle se fonde sur des renseignements que l'Etat requérant a obtenus activement par des actes punissables au regard du droit suisse. Ainsi, l'assistance administrative est accordée lorsque l'Etat requérant a obtenu les données acquises illégalement par la voie de l'assistance administrative spontanée, sans y être pour quelque chose, c'est-à-dire passivement.

De l'avis du Gouvernement jurassien, le critère de l'absence du comportement actif de l'Etat requérant permettant d'accorder l'assistance administrative sur la base de données acquises illégalement est fortement sujet à interprétation. Au demeurant, il semble très difficile pour l'AFC d'examiner le respect d'une telle condition, pour des comportements qui se déroulent en amont dans d'autres Etats.

Le risque que des demandes d'assistance administrative soient accordées, alors que les données obtenues illégalement découlent d'un comportement actif de l'Etat requérant, soit d'un comportement contraire à la procédure pénale suisse, existe donc réellement. La limite du respect de la bonne foi, prévue par l'art. 7 lit. c LAAF, semble, au demeurant, bien faible.

Bien que la modification prévue pour l'art. 7 LAAF semble correspondre aux exigences internationales, le Gouvernement jurassien estime que les demandes d'assistance administrative ne doivent pas compromettre le respect des normes juridiques suisses. L'AFC devra donc agir consciencieusement en la matière.

## **3. Procédure d'information a posteriori des personnes habilitées à recourir**

Dans le souci de satisfaire à la norme internationale, le nouvel art. 21a LAAF prévoit une procédure d'information a posteriori des personnes habilitées à recourir. Ainsi, l'AFC ne peut informer ces personnes de la demande d'assistance qu'après avoir transmis les renseignements mais seulement si la demande est urgente ou lorsqu'une information préalable pourrait compromettre l'aboutissement de son enquête.

Selon le Gouvernement jurassien, l'information a posteriori des personnes habilitées à recourir constitue une entorse à la garantie de l'accès au juge; principe pourtant reconnu par la Constitution fédérale (CST). Ainsi, en plus d'être prévue par la LAAF, toute information a posteriori devra répondre aux conditions strictes de l'art. 36 CST, soit être justifiée par un intérêt public et être proportionnée au but visé. Cela permettra d'éviter le dépôt de recours contre la décision prise par l'AFC qui engagerait ainsi sa responsabilité pénale.



Au vu de ce qui précède, le Gouvernement jurassien reconnaît que les modifications souhaitées mettent en œuvre une recommandation du Forum mondial qui devrait être bien accueillie dans le contexte international, ce qui est très important pour la place économique suisse. Il souligne toutefois que la Suisse doit rester attentive et ne pas agir dans la précipitation ou sous la pression européenne, au risque de mettre à mal ses normes et principes constitutionnels. L'exécutif jurassien souligne, enfin, que les modifications souhaitées auront un impact important sur le travail mené par l'AFC qui devra procéder à des examens complets et précis des demandes d'assistance administrative fiscale. Il requiert également que la réciprocité soit systématiquement exigée de nos partenaires.

En espérant avoir ainsi apporté une réponse à vos attentes, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, à l'expression de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Michel Probst  
Président



Jean-Christophe Kübler  
Chancelier d'État



**Finanzdepartement**

Bahnhofstrasse 19  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 55 47  
Telefax 041 210 83 01  
info.fd@lu.ch  
www.lu.ch

Öffnungszeiten:  
Montag - Freitag  
08:00 - 11:45 und 13:30 - 17:00

Eidgenössisches Finanzdepartement  
EFD  
Staatssekretariat für internationale  
Finanzfragen  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

per E-Mail:  
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Luzern, 06. September 2013

Protokoll-Nr.: 992

**Änderung des Steueramtshilfegesetzes**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2013 haben Sie die Kantone in einem verkürzten Vernehmlassungsverfahren zur Stellungnahme zu obgenannter Vorlage eingeladen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrats teile ich Ihnen mit, dass wir uns auf folgende Bemerkung beschränken: Wir erwarten, dass die Umsetzung der Vorlage möglichst ohne zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen bei den Kantonen erfolgt. Im Übrigen verzichten wir auf eine inhaltliche Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

  
Marcel Schwerzmann  
Regierungsrat



## LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET  
CANTON DE NEUCHÂTEL

Par courrier électronique

Département fédéral des finances  
Mme Eveline Widmer-Schlumpf  
Cheffe du Département fédéral des finances  
3003 Berne

### **Modification de la loi sur l'assistance administrative fiscale**

Madame la Conseillère fédérale,

Votre correspondance du 14 août 2013 relative à la procédure de consultation susmentionnée nous est bien parvenue et a retenu notre meilleure attention.

Conformément à votre demande, nous vous adressons ci-dessous la prise de position du canton de Neuchâtel sur ce sujet.

Les pressions internationales subies par la Suisse ne faiblissent pas et entraînent des modifications légales précipitées d'une loi récente (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2013) mais qui sont inévitables sous peine de sanction.

Dès lors, nos seules remarques portent sur les problèmes d'interprétation que pourraient susciter ces modifications législatives. La définition des demandes groupées prévue à l'article 3, al. c introduit des notions vagues ("personnes identifiables", "informations précises"). Ainsi, il serait nécessaire que la LAAF introduise un minimum d'exigences que devrait impérativement contenir une telle demande malgré la référence à la norme internationale. Cela permettrait de garantir une certaine sécurité juridique indépendamment de l'évolution internationale.

Il est prévu que la demande groupée soit rejetée si l'Etat requérant se base sur des renseignements obtenus activement par des actes punissables au regard du droit suisse. Nous regrettons que le rapport ne mentionne pas les moyens à disposition de l'Administration fédérale des contributions pour vérifier ces conditions. L'absence de précision sur ce volet de la procédure nous permet de penser que la Suisse considérera que le pays requérant sera dans tous les cas comme étant de bonne foi, sans une quelconque instruction. Si tel devait être le cas, nous émettons un doute sur la nécessité d'une telle précision.



Quant à l'introduction de la procédure avec information ultérieure des personnes habilitées à recourir, le gouvernement neuchâtelois constate qu'elle est limitée à deux cas de figure et devrait être une procédure exceptionnelle. Cependant, il existe un fort risque que l'exception devienne la règle dans la mesure où la Suisse pourra également subir des pressions internationales sur l'application de cet article et notamment l'interprétation des cas d'urgence. Il sera indispensable de rester ferme face à d'éventuelles revendications ultérieures et d'appliquer strictement cette procédure à ces situations spécifiques.

En conclusion, si la marge de manœuvre des cantons est limitée dans ce contexte international, nous comprenons la nécessité de répondre aux pressions incessantes internationales. Toutefois, nous ne pouvons que regretter la référence à des notions vagues qui susciteront des interprétations en fonction de l'évolution internationale et qui instaure une insécurité juridique qui nuit à l'image de la Suisse.

En vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de prendre position sur cet objet, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 18 septembre 2013



Au nom du Conseil d'Etat:

*Le président,*  
L. KURTH

A blue ink signature of L. Kurth, consisting of several overlapping horizontal strokes.

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

A blue ink signature of S. Despland, written in a cursive style.



CH-6371 Stans, Postfach

Per E-Mail  
Staatssekretariat  
für internationale Finanzfragen  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Stans, 17. September 2013

## **Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz, StAhiG) / Änderungen – Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf das Schreiben der Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartementes vom 14. August 2013 an die Kantonsregierungen, worin die Kantone um eine Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz, StAhiG) ersucht werden. Wir bedanken uns für die Gelegenheit dazu und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Der Vorstand der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) hat am 6. September 2013 zuhanden der Plenarversammlung eine Vernemlassung zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes verabschiedet. Wir schliessen uns dieser grundsätzlich an und gestatten uns, darüber hinaus speziell noch auf die nachfolgenden Punkte hinzuweisen.

Das neue Steueramtshilfegesetz ist erst am 1. Februar 2013 in Kraft getreten. Unter internationalem Druck sollen nun bereits erste Änderungen erfolgen, welche eine (weitere) Lockerung des Bankgeheimnisses zur Folge haben und damit auch eine (neuerliche) Weiterung der internationalen Amtshilfe in Steuersachen. So sollen betroffene Steuerpflichtige in Ausnahmefällen, d.h. in dringlichen Fällen oder wenn die Untersuchung durch die vorgängige Information beeinträchtigt werden könnte, neu erst nach Übermittlung der Informationen an die Steuerbehörden des um Amtshilfe ersuchenden (ausländischen) Staates orientiert werden (Art. 21a StAhiG) – und nicht mehr wie bisher in allen Fällen vorgängig. Derartige Einschränkungen der vorgängigen Information entsprechen internationalen Standards und sollten daher auch entsprechend umgesetzt werden. Allerdings sollten die Ausnahmen unseres Erachtens wesentlich konkreter gefasst werden, damit sie nicht zur Regel werden, was (leider) zu befürchten ist. Zumindest aber sollten die Bestimmungen restriktiv ausgelegt werden.

Ferner soll im Steueramtshilfegesetz neu ausdrücklich verankert werden, dass der erforderliche Inhalt von sog. Gruppensuchen den OECD-Standards zu entsprechen hat (Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> StAhiG). Gruppensuchen betreffen eine Gruppe von Steuerpflichtigen, deren Namen und Adressen der ersuchenden (ausländischen) Steuerbehörde nicht bekannt sind. Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden – auch nicht gegen die neuen Verfahrensvorschriften für die Information der betroffenen Steuerpflichtigen bei Gruppensuchen, falls diese nicht erreicht werden können (Art. 14a StAhiG). Dass aber dem Bundesrat gleichzeitig auch die Kompetenz eingeräumt werden soll, den Inhalt eines Gruppensuchens an den von der Schweiz übernommenen internationalen Standard anzupassen, falls sich dieser ändern soll-



te (Art. 6 Abs. 2<sup>ter</sup> StAhiG), erscheint rechtsstaatlich zumindest fragwürdig, insbesondere für den Fall, dass der automatische Informationsaustausch zum internationalen Standard erklärt werden sollte. Der Gesetzgeber wird damit regelrecht „ausgehobelt“ – und dies gerade in einem (politisch) so sensiblen Bereich wie der internationalen Amtshilfe. Wir bevorzugen alternativ daher – und wenn schon – ein verkürztes Vernehmlassungsverfahren, wie das auch vorliegend der Fall ist.

Schliesslich soll internationale Amtshilfe neu nur noch gegenüber jenen Staaten nicht mehr gewährt werden, welche illegal erworbene (d.h. gestohlene) Steuerdaten „aktiv“ erlangt haben (Art. 7 lit. c StAhiG). Bisher galt dies auch gegenüber Staaten, welche solche Daten auch nur „passiv“, beispielsweise von einem anderen Staat, übermittelt bekommen haben. Abgesehen davon, dass die Unterscheidung in der Praxis wohl auf erhebliche Schwierigkeiten stossen dürfte, und dass wiederum zu befürchten ist, dass im Zweifelsfall internationale Amtshilfe geleistet wird, erscheint es uns dennoch sinnvoll, Amtshilfe auch in solchen Fällen zu gewähren, zumal die Verwendung derart erlangter Steuerdaten auch in der Schweiz erlaubt ist.

Wir würden uns freuen, wenn Sie diese Anliegen im weiteren Verlauf noch berücksichtigen könnten.

Freundliche Grüsse

NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Landammann

Yvonne von Deschwanden



Landschreiber

Hugo Murer



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

**A-Post**

Eidgenössisches Finanzdepartement

per Mail:

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.1622

Unser Zeichen: cb

Sarnen, 18. September 2013

### **Änderung des Steueramtshilfegesetzes: Durchführung einer verkürzten Vernehmlassung.**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung sowie die Möglichkeit zur Stellungnahme betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz, StAhiG) vom 28. September 2012 (SR 672.5). Obwohl das Steueramtshilfegesetz erst am 1. Februar 2013 in Kraft getreten ist, wird infolge von internationalen Gegebenheiten offensichtlich bereits wieder eine Revision notwendig.

Die Präzisierungen zu den Gruppenanfragen sind grundsätzlich nachvollziehbar. In einem neuen Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> StAhiG wird ausdrücklich verankert, dass sich der Inhalt eines Gruppensuchens nach dem geltenden OECD-Standard zu richten hat. Für den Fall, dass sich der Standard ändert, soll dem Bundesrat in Art. 6 Abs. 2<sup>ter</sup> die Kompetenz eingeräumt werden, den Inhalt eines Gruppensuchens an den neuen Standard anzupassen. Diese Kompetenzerweiterung wird so verstanden, dass der Bundesrat den erforderlichen Inhalt eines Gruppensuchens an den von der Schweiz übernommenen internationalen Standard anpassen kann. Die erweiterten Kompetenzen dürfen aber nicht für die Einführung eines automatischen Informationsaustausch durch den Bundesrat verwendet werden.

Die geänderten Bestimmungen sehen im Wesentlichen vor, dass eine beschwerdeberechtigte Person zukünftig erst nach Übermittlung der Informationen ins Ausland informiert werden kann, wenn das Ersuchen von hoher Dringlichkeit ist oder der Erfolg der Untersuchung durch die vorgängige Information beeinträchtigt werden könnte (Art. 21a Abs. 1 StAhiG). Beim genannten Artikel stellt sich jedoch die Frage der Verfassungsmässigkeit, da dies eine Einschränkung der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV darstellt, wonach jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat. Gemäss dem erläuternden Bericht sei aber mit Blick auf die internationalen Standards die Einschränkung der Rechtsweggarantie absolut nötig und liege damit im öffentlichen Interesse. Da es keinen anderen Weg gebe, um den internationalen Standards zu entsprechen,



sei die Einschränkung auch verhältnismässig und habe zudem Ausnahmecharakter. Insgesamt wird der Eingriff in die Rechtsweggarantie damit als rechtmässig beurteilt.

Mit der Revision des Steueramtshilfegesetzes wird auch die Amtshilfe bei gestohlenen oder illegal erworbenen Daten geändert. Wichtige EU-/G20-Partnerländer sind mit der bisherigen schweizerischen Praxis nicht einverstanden und es drohen negative Konsequenzen. Neu wird die Schweiz die Amtshilfe auch bei illegal erworbenen Daten gewähren, solange der ersuchende Staat diese nicht aktiv erlangt hat. Bekommt er diese passiv (z. B. durch spontane Amtshilfe eines anderen Staates), hat er ein Recht auf Amtshilfe gegenüber der Schweiz. Die vorgeschlagene Änderung lasse sich völkerrechtlich rechtfertigen: Erhalte ein Staat rein passiv illegal erworbene Daten und stütze er sein Amtshilfegesuch darauf, so könne ihm nach völkerrechtlicher Auslegung keine Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben vorgehalten werden.

Der Regierungsrat des Kantons Obwaldens nimmt die im erläuternden Bericht aufgezeigten ausserpolitischen Entwicklungen und die sich daraus ergebenden Zwänge zur Kenntnis. Er stellt mit Besorgnis fest, dass diese Zwänge Eingriffe in verfassungsmässig geschützte Rechte nötig machen. Er geht aber davon aus, dass die Lagebeurteilung des Bundesrates zutrifft und die vorgeschlagenen Anpassungen der schweizerischen Amtshilfe nötig sind und als rechtmässig qualifiziert werden können.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Paul Federer  
Landammann



Dr. Stefan Hossli  
Landschreiber

Telefon +41 (0)52 632 71 11  
Fax +41 (0)52 632 72 00  
regierungsrat@ktsh.ch

Frau Bundesrätin  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Vorsteherin EFD

Per E-Mail an:  
[vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Schaffhausen, 17. September 2013

**Entwurf Änderung Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen  
(Steueramtshilfegesetz); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum oben genannten Gesetzesentwurf Stellung nehmen zu können.

Die Vorlage enthält zwei Kernpunkte: Einerseits soll es neu möglich sein, dass in Ausnahmefällen Amtshilfe geleistet wird, ohne dass die betroffene Person vorgängig hierüber informiert wird und sich dagegen rechtlich zur Wehr setzen kann. Es steht ihr in diesem Fall lediglich noch offen, nachträglich eine allfällige Widerrechtlichkeit der Amtshilfe feststellen zu lassen. Andererseits soll inskünftig Amtshilfe auch dann geleistet werden können, wenn das Gesuch auf widerrechtlich erlangten Daten basiert, der ersuchende Staat diese aber nicht aktiv erlangt hat. Die Umsetzung dieser Gesetzesänderungen wird in der Vorlage als dringlich taxiert.

Die Notwendigkeit dieser Gesetzesänderungen ist u. E. nicht ausgewiesen. Mit der erstgenannten Anpassung sollen Empfehlungen des Global Forum umgesetzt werden. Hierzu bestehen drei *alternative* Möglichkeiten: a) die Neuregelung der Amtshilfe wie vorliegend vorgeschlagen, b) Herstellung der Transparenz bei Inhaberaktien, c) Erhöhung der Anzahl von Doppelbesteuerungsabkommen mit Amtshilfebestimmung gemäss geltendem OECD-Standard. Bezüglich Punkt b) wurde bereits eine Gesetzesvorlage auf den Weg gebracht, und auch Punkt c) dürfte sich erfüllen lassen. Welche Folgen ein schlechtes Ergebnis der Amtshilfepraxis in Phase 2 des Peer Review *tatsächlich* haben würde, ist offen. In der Vorlage werden zwar mögliche Nachteile genannt; konkrete Hinweise, dass und gegebenenfalls welche Massnah-



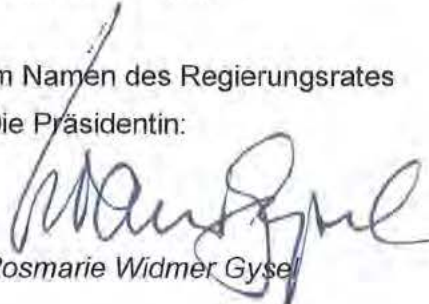
men gegen Staaten ergriffen werden sollen, deren Amtshilfepraxis schlecht benotet wurde, bestehen ganz offenkundig jedoch nicht, jedenfalls werden solche nicht erwähnt. Dies fällt umso mehr ins Gewicht, als es rechtsstaatlich nicht unproblematisch ist, wenn für Betroffene ein «Fait accompli» geschaffen wird, dessen Rechtmässigkeit sie erst im Nachhinein gerichtlich überprüfen lassen können.

Die zweitgenannte Anpassung wird damit begründet, dass Indien zunehmend darüber irritiert sei, dass seine zahlreichen Amtshilfesuche (welche es offenbar gestützt auf von Frankreich erhaltenen HSBC-Daten gestellt hat) nicht behandelt werden und daher Massnahmen gegen schweizerische Gesellschaften ins Auge fasse, wenn die Schweiz die Situation nicht deblockiere. Die Haltung der Schweiz werde auch von Spanien und den Niederlanden bemängelt. Davon, dass auch diese beiden Staaten Gegenmassnahmen ins Auge fassen würden, wird in der Vorlage nichts gesagt. Konkret besteht damit lediglich mit Indien eine gewisse Konfliktsituation. Ob der indische Staat tatsächlich Massnahmen gegen Schweizer Gesellschaften ergreifen würde oder ob es sich hierbei lediglich um eine Drohkulisse handelt, ist offen. Differenzen in der Anwendung bestehender internationaler Abkommen werden immer wieder auftreten; es kann nicht sein, dass die Schweiz jeweils einfach die Forderungen der Gegenseite erfüllt. Das Bestehen einer ernstlichen Gefahr, dass nicht nur Indien, sondern auch weitere Staaten oder Organisationen in diesem Zusammenhang gegen die Schweiz Massnahmen ergreifen könnten, wird in der Vorlage nicht dargetan. Es mag wohl zutreffen, dass die Schweiz in der Vergangenheit teilweise erst sehr spät auf internationale Entwicklungen reagiert hat. Nunmehr entsteht aber der Eindruck, dass im Voraus jedes mögliche Risiko im Keim zu ersticken versucht wird. Im vorliegenden Fall würde dies dazu führen, dass letztlich dem Datendiebstahl Vorschub geleistet würde, was rechtsstaatlich als äusserst bedenklich erscheint.

Wir beantragen daher, auf die Revision in den genannten Punkten zu verzichten.



Im Namen des Regierungsrates  
Die Präsidentin:

  
Rosmarie Widmer Gyse

Der Staatsschreiber:

  
Dr. Stefan Bilger

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Schwyz, 17. September 2013 / bz

**Bundesgesetz über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (StAhiG; Revision)**  
Vernehmlassung

Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2013 haben Sie den Kantonsregierungen die Revision des Steueramtshilfegesetzes vom 12. September 2012, SR 672.5, StAhiG, zur Stellungnahme innert verkürzter Frist unterbreitet. Gerne machen wir nachfolgend von dieser Möglichkeit Gebrauch.

**1. Gegenstand der Revisionsvorlage**

Die vorliegende Gesetzesvorlage sieht im Wesentlichen folgende Präzisierung bzw. Revision des StAhiG vor:

- Gesetzliche Regelung von Gruppensuchen;
- Lockerung der Amtshilfevoraussetzungen bei illegal erworbenen Daten;
- Einschränkung der Beschwerderechte der betroffenen Person im Amtshilfeverfahren.

**2. Allgemeine Überlegungen**

Das StAhiG ist am 1. Februar 2013 in Kraft getreten. Wenn sich bereits nach einem halben Jahr in keineswegs nebensächlichen Fragen wieder Revisionsbedarf aufgestaut haben soll, so stellt dies dem Gesetzgeber kein besonders gutes Zeugnis aus. Selbst wenn es für das Vorhaben im Einzelnen durchaus respektable Gründe gibt und ausländischer Druck nicht einfach ignoriert werden kann, bleibt das mit dem Revisionsvorhaben ausgesendete staatspolitische Signal negativ. Bei einer derart geringen Halbwertszeit eines Gesetzes wird die für das staatliche Zusammenleben unabdingbare Gesetzestreue der Bevölkerung immer mehr in Frage gestellt. Und dass die Gesetzesrevision zusätzlich im Eiltempo durchgeführt werden soll, wirkt aus Bürgersicht ebenfalls alles andere als vertrauensbildend.

### **3. Präzisierung der Gruppensuchen**

Nachdem im Entwurf zum StAhiG die Amtshilfe noch auf Ersuchen im Einzelfall begrenzt war (Art. 4 Abs. 1 StAhiG gemäss Botschaft des Bundesrates vom 6. Juli 2011, BBl 2011 S. 6234), im Verlauf der parlamentarischen Beratung jedoch auf Gruppensuchen erweitert wurde, ist eine gesetzliche Präzisierung der Gruppensuchen durchaus wünschenswert. Die vorgeschlagene Regelung des erforderlichen Inhalts eines Gruppensuchens wie auch dessen mögliche zukünftige Anpassung an künftige internationale Entwicklungen erwecken hingegen grundsätzliche staatspolitische Bedenken.

Gemäss Art. 6 Abs. 2bis E-StAhiG richtet sich „der erforderliche Inhalt eines Gruppensuchens nach dem Kommentar zu Art. 26 des OECD-Musterabkommens in der Fassung von 2012“. Im Klartext bedeutet dies, dass der Musterkommentar im Umfang von knapp einer halben A4-Seite (vgl. Erläuternder Bericht S. 4) kurzerhand zum Gesetzestext erklärt wird. Man stelle sich diese „Gesetzestechnik“ in der Verallgemeinerung vor. Die Gesetze würden auf diese Weise ihrer Informationsfunktion völlig beraubt. Der blosser Verweis auf einen (von wem auch immer verfassten) Kommentar stellt eine Kapitulation des Gesetzgebers vor der (tatsächlichen oder vermeintlichen) Komplexität des zu regelnden Sachverhalts dar. Wenn die materiellen Voraussetzungen für ein Gruppensuchen nicht in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise (vgl. Art. 22 Abs. 4 Parlamentsgesetz, SR 171.10) im Gesetz selbst umschrieben werden, nimmt der Gesetzgeber seine rechtsetzende Aufgabe nicht wahr.

Abzulehnen ist auch der Vorschlag, wonach der Bundesrat den erforderlichen Inhalt eines Gruppensuchens (d.h. Art. 6 Abs. 2bis E-StAhiG) an den von der Schweiz übernommenen internationalen Standard anpassen können (Art. 6 Abs. 2ter StAhiG). Eine derartige Änderung stellt in der Sache nichts anderes als eine Änderung des StAhiG dar und ist deshalb in Nachachtung der Gewaltenteilung dem Gesetzgeber vorzubehalten. Sollte dagegen die Änderung des StAhiG an den Bundesrat delegiert werden, wären die Grundzüge der delegierten Materie im StAhiG selbst zu umschreiben. Dazu ist bereits heute festzuhalten, dass der Verweis auf einen von der Schweiz, das heisst wiederum vom Bundesrat übernommenen internationalen Standard, von dem niemand weiss, wie er in Jahren oder Jahrzehnten aussehen wird, die Voraussetzungen für eine Gesetzesdelegation nicht erfüllen würde.

### **4. Lockerung der Amtshilfevoraussetzungen bei illegal erworbenen Daten**

Gemäss dem geltenden StAhiG wird auf ein Amtshilfeersuchen nicht eingetreten, wenn es den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt, insbesondere wenn es auf Informationen beruht, die nach schweizerischem Recht durch strafbare Handlungen erlangt worden sind (Art. 7 Bst. c StAhiG). Gemäss aktueller Praxis wird deshalb Amtshilfe geleistet, wenn der ersuchende Staat die durch strafbare Handlungen erlangten Daten nicht selber aktiv beschafft hat, sondern das Amtshilfeersuchen ausschliesslich auf Informationen und Unterlagen beruht, über die der ersuchende Staat aufgrund eigenständiger Untersuchungen verfügt (Erläuternder Bericht S. 5). Das erinnert an die im Strafprozessrecht bekannte Unterscheidung, wonach aus unverwertbaren Beweismitteln stammende Folgebeweise (vorliegend insbesondere aus strafbaren Handlungen erworbene Bankdaten) unter bestimmten Voraussetzungen verwertbar sein können, nämlich dann, wenn sie ohne das primäre Beweismittel erlangt wurden bzw. zumindest hätten erlangt werden können.

Amtshilfeverfahren dienen dem ersuchenden Staat nicht nur der Beschaffung von Beweismitteln zur Durchführung von Steuerhinterziehungsverfahren, sondern auch und zunächst der Durchführung seines innerstaatlichen Steuerrechts. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass das Bundesgericht in einem schweizerischen Nachsteuerverfahren Daten für verwertbar erklärt hat, die der Mitarbeiter eines liechtensteinischen Treuhänders in Verletzung des Geschäftsge-

heimnisses den Steuerbehörden zugespielt hatte (BGE 2C.514/2007 vom 2. Oktober 2007 E. 3). Begründet hat das Gericht seinen Standpunkt damit, dass sich die Steuerbehörden die fraglichen Daten aufgrund der Mitwirkungspflicht des Treuhänders auch direkt hätten beschaffen können (a.a.O.). Daraus ist zu schliessen, dass strafbar erlangte Bankdaten nicht verwertbar sind, weil die Steuerbehörde diese aufgrund des Bankgeheimnisses nicht direkt bei der Bank anfordern könnte.

Gemäss Vorschlag des Bundesrates soll auf ein Amtshilfeersuchen nur noch dann nicht eingetreten werden, wenn es auf Informationen beruht, die der ersuchende Staat durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen aktiv erlangt hat (Art. 7 Bst. c E-StAhiG). Aktiv erlangt sollen die Daten auch dann sein, wenn der ersuchende Staat sie durch eine Drittpartei „beschaffen liess“, nicht aber, wenn er sie durch spontane Amtshilfe erlangt hat (Erläuternder Bericht S. 5).

Unklar bleibt beim bundesrätlichen Vorschlag, was zu gelten hat, wenn sich ein Erststaat illegal Daten beschafft, ein Zweitstaat sich danach aktiv beim Erststaat um die Weitergabe dieser Daten bemüht und nach deren Erhalt in der Schweiz ein Amtshilfegesuch stellt. Davon abgesehen erscheint die Unterscheidung zwischen aktivem und passivem Datenerwerb unter dem Blickwinkel von Treu und Glauben nicht überzeugend. Wenn der ausländische Staat, der in der Schweiz aktiv illegal Daten beschafft, mit Bezug auf das abgeschlossene Doppelbesteuerungsabkommen wider Treu und Glauben handelt, so ist nicht einzusehen, weshalb dies für den Zweitstaat, der sich die illegale Datenbeschaffung des Erststaates zunutze macht, nicht gelten soll. Ebensowenig lässt sich eine Differenzierung zwischen aktivem und passivem Datenerwerb mit dem bisher in der Praxis verfolgten strafprozessualen Ansatz begründen. Ein durch strafbares Verhalten erlangtes und deshalb nicht verwertbares Beweismittel wird nicht deshalb verwertbar, weil es an eine andere Person bzw. an einen andern Staat weitergereicht wird. Dies schon gar nicht nach dem im angelsächsischen Recht geltenden Grundsatz, wonach alle Früchte eines vergifteten Baumes ihrerseits vergiftet sind. Die durch strafbares Verhalten erlangten Bankdaten („poisonous tree“) scheiden nach diesem Ansatz durchgehend als Beweisquelle aus, unabhängig davon, welcher Staat sie in den Händen hält. Nur dann ist gewährleistet, dass sich deliktisches Verhalten auch mit Bezug auf die Amtshilfeverfahren nicht lohnen darf. Nicht nur die Geldwäsche ist international zu bekämpfen, aus schweizerischer Sicht gilt dasselbe auch für die „Datenwäsche“ zwischen einzelnen Staaten.

Aus den genannten Gründen ist Art. 7 Bst. c E-StAhiG abzulehnen.

## **5. Einschränkung der Beschwerderechte**

Der Wegfall der Beschwerdemöglichkeit gegen die vorgesehene Übermittlung von Informationen mit der Konsequenz, dass die betroffene Person nachträglich nur noch die Feststellung der Rechtswidrigkeit der bereits erfolgten Amtshilfe verlangen kann (Art. 21a Abs. 2 E-StAhiG), stellt einen rechtsstaatlich heiklen Eingriff in die Rechtsweggarantie dar. Er bedarf deshalb nach schweizerischem Verständnis nicht nur gewichtiger Gründe, sondern ist auch hinreichend präzise zu umschreiben.

Gemäss Art. 21a Abs. 1 E-StAhiG wird die beschwerdeberechtigte Person erst nachträglich informiert, wenn die ersuchende Behörde entweder glaubhaft macht, dass das Ersuchen von hoher Dringlichkeit ist (Bst. a) oder der Erfolg ihrer Untersuchung durch die vorgängige Information beeinträchtigt werden könnte (Bst. b). Als Beispiel für hohe Dringlichkeit wird im Erläuternden Bericht (S. 8) die drohende Verjährung erwähnt.

Die Einschränkung der Beschwerderechte bei hoher Dringlichkeit (Art. 21a Abs. 1 Bst. a E-StAhiG) kann unter Berücksichtigung der internationalen Tendenzen immerhin als vertretbar be-



zeichnet werden. Allerdings sollte geprüft werden, ob eine derart einschneidende Beseitigung von Beschwerderechten nicht von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig gemacht werden sollte.

Demgegenüber erscheint die blossе Möglichkeit, dass der Erfolg der Untersuchung „beeinträchtigt werden könnte“, als weit über das Ziel hinausschiessend. Bereits die der betroffenen Person durch die Kenntnis der Amtshilfe gebotene Möglichkeit, ihr Aussageverhalten für spätere Einvernahmen „zurechtzulegen“, dürfte von dieser Formulierung erfasst sein. In diesem Sinne könnten die Beschwerderechte in nahezu jedem Amtshilfverfahren eingeschränkt werden. Art. 21a Abs. 1 Bst. b E-StAhiG ist deshalb in der vorliegenden Form abzulehnen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, unsere vorzügliche Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Walter Stählin, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatschreiber

## **Regierungsrat**

Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch

Eidg. Finanzdepartement  
Frau Bundesrätin  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Bernhof  
3003 Bern

10. September 2013

### **Vernehmlassung zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes (StAhiG; SR 672.5)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2013 haben Sie uns zur oben genannten Änderung des Steueramtshilfegesetzes zur Vernehmlassung innert verkürzter Frist eingeladen. Wir nehmen die Gelegenheit dazu gerne wahr.

#### **1. Vorbemerkungen**

Wir erachten die zeitliche Dringlichkeit der Vorlage keineswegs als derart entscheidend, dass die übliche und angesichts der im demokratischen Verfahren auch sachlich gerechtfertigte Vernehmlassungsfrist gleich um zwei Drittel oder mehr hat gekürzt werden müssen. Auch wenn gegen straffe Verfahren nichts einzuwenden ist, so erweckt dieses Vorgehen den Eindruck, die Schweiz lasse sich auch im Gesetzgebungsverfahren vor sich her treiben und gehe auf alle Forderungen willfährig ein, wenn sie nur lautstark genug vorgetragen würden.

Die vorgeschlagenen Änderungen basieren unter anderem auf Entwicklungen im OECD-Fiskalbereich, die bereits im Gesetzgebungsverfahren des StAhiG bekannt waren. Entsprechend hat sie der Bundesrat in seiner Botschaft vom 6. Juli 2011 (BBl 2011 6193 ff.) schon angetönt. Das Vorgehen, zu einem Bundesgesetz, das vor weniger als einem Jahr verabschiedet worden ist und das erst rund ein halbes Jahr in Kraft steht, bereits wieder Änderungen zu beantragen, die im Zeitpunkt des Erlasses absehbar waren, irritiert. Es entsteht der störende Eindruck, dass in der Vollzugsgesetzgebung zum international geforderten Informationsaustausch mittels Amtshilfe die Regelung von Gruppensuchen und der Abbau der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV nicht umfassend der innerstaatlichen Diskussion hätte ausgesetzt werden sollen. Immerhin will die hier zu beurteilende Vorlage grundsätzliche Regelungen des StAhiG, nämlich Amtshilfe ausschliesslich auf Ersuchen im Einzelfall und keine Amtshilfe auf der Grundlage von widerrechtlich beschafften Informationen (BBl 2011 6198), aufgeben oder zumindest stark aufweichen. Wer auf die Äusserung in der Botschaft zum Steueramtshilfegesetz vertraut hat, dass mit der Regelung der verfahrensmässigen Umsetzung der Amtshilfe Rechtssicherheit hinsichtlich u.a. des Rechtsschutzes und des Verfahrens erreicht werden könne (BBl 2011 6198), wird mit der kurz nach Inkrafttreten des StAhiG aufgelegten Änderung jedenfalls enttäuscht.

## 2. Bemerkungen zu den vorgesehenen Änderungen

**Gruppensuchen:** Art. 3 Bst. c, Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> und 2<sup>ter</sup>, Art. 14a

Wir anerkennen, dass sich die Schweiz aufgrund der internationalen Entwicklungen mit den neu geschaffenen Standards Gruppensuchen nicht weiter verschliessen kann. Werden solche als zulässig angesehen, ist es folgerichtig, deren Begriff und die Verfahren zu ihrer Abarbeitung im StAhiG zu regeln.

Aus rechtstaatlichen Überlegungen halten wir dafür, dass der Kommentar zu Art. 26 OECD-MA zwar politisch, aber nicht rechtlich verbindlich ist. Es ist deshalb unseres Erachtens verfehlt, den Kommentar zu einem Vertragsmuster, das eine internationale Organisation ausgearbeitet hat, zur gesetzlichen Regelung zu erklären. Daran ändert nichts, dass (nur) die aktuell geltende Fassung Gesetzesrang erhalten soll. Hinzu kommt, dass der Kommentar zum OECD-MA nur in einer Landessprache verfügbar ist und die entsprechende Kommentarstelle auf der Webseite der OECD in einem über 2000-seitigen Dokument herausgesucht werden muss. Das ist für den Rechtanwender unerträglich. Weshalb Gruppensuchen anders als Einzelsuchen zu behandeln sind, wird im erläuternden Bericht nicht dargelegt. Es wird deshalb kein Weg daran vorbeiführen, die gesetzliche Lösung analog zu den Einzelsuchen auszugestalten und Gruppenanfragen gemäss dem geltenden Kommentar auf Gesetzesstufe zu definieren und ihren Inhalt zu regeln, damit im internen Recht Klarheit herrscht. Wir nehmen dabei an, dass Art. 6 Abs. 2 StAhiG dem nun geltenden internationalen Standard betreffend Einzelsuchen entspricht. Bei einer Änderung des Kommentars müsste die Änderung dann im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren umgesetzt werden und wäre entsprechend legitimiert.

Nach unserer Ansicht ist es selbstverständlich, dass auch bei den Gruppensuchen die Bestimmungen der im Einzelfall anwendbaren DBA der internen gesetzlichen Regelung vorgehen (Art. 1 Abs. 2 StAhiG), erst recht den Ausführungen im Kommentar zum OECD-MA. Die Definition des Inhalts von Gruppenanfragen wird deshalb, analog zu den Bestimmungen betreffend Einzelsuchen (Art. 6 Abs. 2 StAhiG), nur zur Anwendung gelangen, wenn das anwendbare DBA keine Regelung enthält (vgl. auch BBl 2011 6207).

Wir begrüssen ausdrücklich das zu Protokoll gegebene Verständnis vom Text der Neufassung des Kommentars zu Art. 26 OECD-MA betreffend Gruppensuchen mit dem Zweck, *fishing expeditions* auszuschliessen.

**Praxis zu gestohlenen Daten** Art. 7 Bst. c

In der Botschaft zum Steueramtshilfegesetz (BBl 2011 6193 ff., 6208) hat der Bundesrat noch erklärt, dass mit der heutigen Regelung klargestellt werde, dass ein Ersuchen gestützt auf illegal beschaffte Bankdaten dem Zweck und der Bedeutung eines DBA widerspreche und deshalb als treuwidrig zu qualifizieren sei. Nun wird zur Begründung einer Differenzierung zwischen passiver und unstatthafter aktiver Erlangung von Informationen Indien als Beispiel angeführt. So sei es möglich, dass ein Staat, der durch spontane Amtshilfe eines Drittstaates in den Besitz der von diesem illegal beschafften Daten gelangt ist, gestützt darauf um Amtshilfe ersuche.

Die vorgeschlagene Regelung verstösst nach unserer Ansicht ebenfalls gegen Zweck und Bedeutung eines DBA bzw. den Grundsatz von Treu und Glauben, wenn auch nicht durch den ersuchenden Staat, sondern durch denjenigen Staat, der durch strafbare Handlungen erlangte Daten ankauft und anschliessend auf dieser Basis spontane Amtshilfe leistet. Denn die illegal beschafften Daten bleiben rechtswidrig erlangt. Zudem verhindert die vorgesehene Regelung gerade nicht den primären Handel mit illegal beschafften Daten und damit auch nicht deren illegale Beschaffung. Einzig deren Kenntnisnahme durch den ersuchenden Staat bleibt zufällig oder allenfalls auch bloss organisatorisch aufwendiger. Diesem Umstand ist durch entsprechende Massnahmen im internen Recht zu begegnen, denn im vorliegenden Bericht fehlt jeder Hinweis dazu, wie die OECD die Praxis des Ankaufs illegal beschaffter Daten durch Staaten verhindern will oder wie sie sich überhaupt dazu stellt.

Schliesslich bleibt die Frage unbeantwortet, wie denn die Schweiz prüfen soll und kann, ob ein ersuchender Staat die illegal beschafften Daten aktiv oder passiv erlangt hat.

### **Verfahren mit nachträglicher Information der beschwerdeberechtigten Person Art. 21a**

Die in die Vernehmlassung geschickte Änderung betrifft die Ausnahme von der vorgängigen Information der von einem Amtshilfeersuchen betroffenen Personen. Vorgesehen sind solche Ausnahmen in Fällen, in denen das Ersuchen von hoher Dringlichkeit ist oder der Erfolg der Untersuchung im ersuchenden Staat durch die vorgängige Information des Betroffenen gefährdet werden könnte.

Ohne generelles Misstrauen gegenüber andern Staaten äussern zu wollen, halten wir dafür, dass in solchen Fällen der Inhalt des Ersuchens sorgfältig auf die Voraussetzungen der Dringlichkeit oder der Gefährdung des Ermittlungserfolgs geprüft werden muss. Denn eine solche Ausnahmeregelung enthält zweifellos ein gewisses Missbrauchspotential gegenüber der betroffenen Person. Dieser dürfte es nämlich häufig Schwierigkeiten bereiten, ihre Rechte im Verfahren des ersuchenden Staates geltend zu machen. Und die blosser Option, in der Schweiz ein Verfahren über die Feststellung der Rechtswidrigkeit zu führen, wird ihr nur sehr beschränkt weiter helfen.

In diesem Zusammenhang ist zudem zu bedenken, dass die Schweiz international nicht nur beim Vollzug der internationalen Amtshilfe in Steuersachen beurteilt wird, ob sie ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommt, sondern bei der Beachtung von staatsvertraglich garantierten Verfahrensrechten.

Abschliessend danken wir Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und ersuchen Sie, unsere Ausführungen zu prüfen und sie bei der definitiven Ausarbeitung der Änderungsvorlage zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Sig. Esther Gassler  
Frau Landammann

Sig. Andreas Eng  
Staatsschreiber

Kopie an: vernehmlassungen@sif.admin.ch (Word- und PDF-Format)



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Finanzdepartement  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 32 60  
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 17. September 2013

### **Änderung des Steueramtshilfegesetzes; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Das Steueramtshilfegesetz und die vorgelegte Änderung dieses Gesetzes berühren keine spezifischen kantonalen Interessen. Wir verzichten deshalb auf die Vernehmlassung.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker  
Präsident

Canisius Braun  
Staatssekretär



**Zustellung per E-Mail in PDF- und Word-Version auch an:**  
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Staatskanzlei, Schlossmühlestrasse 9, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches  
Finanzdepartement EFD  
Frau Eveline Widmer-Schlumpf  
Bundesrätin  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Frauenfeld, 10. September 2013

**Änderung des Steueramtshilfegesetzes (StAHiG): Durchführung einer verkürzten Vernehmlassung**

**Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Unter Bezugnahme auf Ihr Schreiben vom 14. August 2013, mit welchem Sie der Regierung des Kantons Thurgau die Vorlage betreffend die Revision des StAHiG unterbreiten, danken wir Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

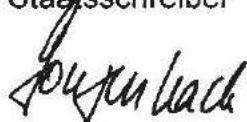
Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit einer raschen Revision des StAHiG erachten wir die vorgesehenen Anpassungen als sachgerecht und zielführend. Es bleibt zu hoffen, dass die getroffenen Massnahmen zu den gewünschten Auswirkungen für den Finanzplatz Schweiz führen und als positives Signal im Ausland aufgenommen werden.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber





Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Gentile Signora  
Consigliera federale  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Direttrice del Dipartimento federale  
delle finanze  
Bundesgasse 3  
3003 Berna

### **Procedura di consultazione abbreviata concernente la modifica della Legge federale sull'assistenza amministrativa in materia fiscale (LAAF)**

Gentile signora Consigliera federale,

facciamo riferimento alla consultazione indicata a margine e, ringraziandoLa per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, con la presente Le rendiamo note le nostre osservazioni.

Preliminarmente ci preme sottolineare che la vigente legge è entrata in vigore il 1° febbraio 2013, dopo non pochi dibattiti a livello di Camere federali. Una riforma, come quella prospettata, su un tema tanto importante e discusso, avrebbe dovuto, a nostro giudizio, soggiacere non ad una consultazione mediante procedura abbreviata, bensì mediante procedura ordinaria. Questo avrebbe permesso un maggior approfondimento di tutte le implicazioni delle modifiche poste in consultazione.

Nel rapporto esplicativo si evidenzia che quest'esigenza di emendamento è da ricercare nel fatto che la Svizzera possa essere ammessa alla seconda peer review.

In tale ambito già in un comunicato stampa del 18 luglio 2012 il DFF indicava che *"il Consiglio dell'OCSE ha approvato ieri all'unanimità a Parigi il nuovo commento dell'articolo 26 del modello di convenzione relativo all'assistenza amministrativa in materia fiscale. Le domande raggruppate fanno ora parte dello standard. Su mandato del Consiglio federale anche il rappresentante della Svizzera ha acconsentito a questa modifica.*

Nell'ambito di tale comunicato stampa il DFF evidenziava inoltre che *i lavori di attuazione della Svizzera per la seconda fase della peer review proseguono. Indipendentemente dalla recente decisione del Consiglio dell'OCSE, i lavori di attuazione della Svizzera per la seconda fase della valutazione dei Paesi (peer review) del Forum Globale proseguono. Nel 2011 la Svizzera ha superato la prima fase. Per poter essere ammessa alla seconda fase della peer review deve essere pienamente soddisfatto uno dei seguenti punti: autorizzazione della trasmissione di dati in casi eccezionali senza informare la persona interessata, allestimento della trasparenza nelle azioni al portatore oppure numero sufficiente di CDI che prescrivono l'assistenza amministrativa secondo lo standard dell'OCSE. Questa situazione dovrebbe essere realizzata al più presto nel 2013*".

Nella risposta ad un'interpellanza urgente (cfr. Interpellanza urgente del gruppo PPD-PEV del 5 giugno 2013, nr. 13.3991 Piazza finanziaria svizzera sotto pressione) il Consiglio federale ha ribadito i concetti di cui sopra, evidenziando che *"nel quadro delle convenzioni per evitare la doppia imposizione lo standard sarà considerato attuato quando la Svizzera avrà concluso con i suoi principali partner economici clausole conformi in materia di assistenza amministrativa e la rete delle convenzioni sarà stata in gran parte adeguata. Per la valutazione non sono stati indicati numeri. La Svizzera dovrà procedere alla revisione di gran parte della sua rete di convenzioni, che conta oltre 90 accordi, ed estenderla a tutti i suoi principali partner. Fino ad oggi il nostro Paese ha firmato 39 convenzioni interamente conformi allo standard (e in particolare alle condizioni di cui al punto i), 30 delle quali sono già in vigore. Inoltre la Svizzera sta per concludere accordi sullo scambio di informazioni in materia fiscale (Tax Information Exchange Agreement, TIEA) conformi allo standard OCSE ed equivalenti alle CDI, con giurisdizioni per le quali non è prevista una CDI. Gli altri Stati vengono valutati in base agli stessi criteri. Alcuni Paesi, come l'Austria e il Lussemburgo, hanno potuto effettivamente accedere alla seconda fase della valutazione tra pari nonostante al momento dell'ammissione a questa fase avessero concluso un numero inferiore di accordi conformi allo standard rispetto alla Svizzera*".

A tal proposito si è dell'avviso che con la sottoscrizione delle nuove CDI già dovrebbe essere adempiuta una delle condizioni per consentire al nostro Paese di essere ammesso alla seconda fase di valutazione. Ad ogni buon conto, con le modifiche legislative proposte nell'ambito dell'attuazione delle raccomandazioni GAFI, si è già previsto di adeguarsi allo standard OCSE per quanto attiene la creazione di trasparenza in ambito di azioni al portatore. In tale settore si potrebbe trovare una soluzione adeguata che tenga conto della peculiarità svizzera.

In conclusione riteniamo che sono già realizzate le condizioni per essere ammessi alla seconda fase della peer review, di conseguenza questa riforma non è necessaria.

Rileviamo inoltre che questi emendamenti creano una situazione d'incertezza giuridica, considerato, come già evidenziato, che la LAAF è appena entrata in vigore. Se ogni qualvolta si ha sentore di una pressione internazionale e come conseguenza viene modificato il diritto interno si produce un'insicurezza nei confronti dei contribuenti residenti in Svizzera e degli operatori finanziari. Ricordiamo, qualora ce ne fosse bisogno, che il Canton Ticino è la terza piazza

finanziaria svizzera e che dev'essere ancora rinegoziata la Convenzione di doppia imposizione con l'Italia. Queste situazioni, come abbiamo avuto modo di ribadire in più occasioni, destano grande preoccupazione nel nostro Cantone.

Già per i motivi suesposti la riforma dev'essere respinta.

Abbondanzialmente ci permettiamo comunque di formulare delle puntuali osservazioni alle norme specifiche:

### **Art. 3 lett. c e Art. 6 cpv. 2bis e 2ter (nuovi)**

Osserviamo che è insolito che per interpretare il diritto svizzero si utilizzi il diritto internazionale. Si devono adottare gli standard internazionali nell'ambito delle negoziazioni delle Convenzioni di doppia imposizione.

Non concordiamo sul fatto che venga delegata al Consiglio federale la competenza di adeguare il contenuto necessario di una domanda raggruppata allo standard internazionale senza il coinvolgimento del Parlamento. Un eventuale adeguamento successivo allo standard internazionale deve assolutamente essere sottoposto al vaglio delle Camere federali.

### **Art. 7 lett. c (modifica)**

Non condividiamo la modifica proposta inerente le richieste di assistenza che si fondano su informazioni ottenute mediante reati secondo il diritto svizzero (in pratica i cosiddetti "dati bancari rubati"), che il Paese richiedente potrebbe ottenere se non si è attivato, perché in tal caso la richiesta di assistenza rimane sempre contraria al principio della buona fede fra gli Stati. Il rispetto di questa regola è un elemento centrale del principio di affidamento nei rapporti fra gli Stati. In effetti uno Stato non dovrebbe poter presentare in buona fede una domanda di assistenza basata su dati raccolti in maniera illecita, sia in Svizzera, sia in un Paese terzo, anche se non si è attivato in tal senso. A nostro modo di vedere si configurerebbe il reato di ricettazione, contemplato nell'art. 160 del CP, che prescrive "*Chiunque acquista, riceve in dono o in pegno, occulta o aiuta ad alienare una cosa che sa o deve presumere ottenuta da un terzo mediante un reato contro il patrimonio, è punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria*". A tal proposito si rileva che, come recentemente sancito da una sentenza è sufficiente che vi sia un dolo eventuale in quanto "*dal profilo soggettivo, il reato è intenzionale. L'autore non deve soltanto compiere intenzionalmente l'atto di ricettazione ma deve essere anche consapevole dell'origine delittuosa dell'oggetto ricettato. Il dolo eventuale è tuttavia sufficiente. L'autore deve, dunque, avere almeno accettato l'eventualità che l'oggetto dell'atto di ricettazione provenga da un reato contro il patrimonio commesso da un terzo. Ciò è il caso quando le circostanze suggeriscono il sospetto di una sua provenienza delittuosa [...] Non occorre che l'autore conosca la natura esatta del reato contro il patrimonio, né le circostanze nelle quali esso si è compiuto [...]. L'art. 160 non presuppone che l'autore agisca al fine di procurarsi o di*



*procurare ad un terzo un indebito profitto, rispettivamente un indebito vantaggio”* (cfr. sentenza del 14 febbraio 2013 della CRP 14.02.2013 N. 17.2012.126, consid. 25 con altri riferimenti)

Infine osserviamo che a monte del reato di ricettazione, oltre al furto (art. 139 CP), potrebbero esserci i reati di accesso indebito a un sistema per l'elaborazione dei dati (Art. 143<sup>bis</sup> CP) e l'abuso di un impianto per l'elaborazione dei dati (art. 147 CP).

#### **Art. 14 a (nuovo) in relazione all'art. 21 (nuovo)**

Osserviamo che l'introduzione di questi disposti, in relazione ai diritti delle persone legittimate a ricorrere, è, a nostro giudizio, contraria all'art. 5 cpv. 1 Cost. fed., per il quale il diritto è limite e fondamento dello Stato (principio della legalità). Il cpv. 2 sancisce inoltre che l'attività dello Stato deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionata allo scopo (principio della proporzionalità).

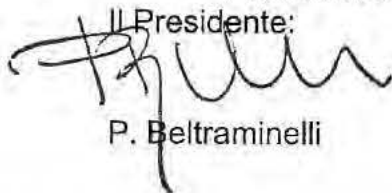
Per analogia, ricordiamo anche che la legge federale sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP), si applica tenendo conto dei diritti di sovranità, della sicurezza, dell'ordine pubblico e d'altri interessi essenziali della Svizzera (Art. 1a AIMP).

Informare unicamente a posteriori le persone legittimate a ricorrere, quando le informazioni sono già state trasmesse allo Stato estero, è inaccettabile secondo i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico svizzero. Tra questi ultimi rientra il diritto di essere sentito che è pure una garanzia costituzionale formale, la cui violazione implica di regola l'annullamento della decisione impugnata a prescindere dalle possibilità di successo nel merito (DTF 132 127 V 431 consid. 3d/aa).

Voglia accogliere, gentile signora Consigliera federale, l'espressione della nostra alta stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO:

Il Presidente:



P. Beltraminelli

Il Cancelliere:

G. Gianella

Copia per conoscenza a:

Deputazione ticinese alle Camere federali  
Divisione delle contribuzioni



## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen  
Abteilung Recht  
Bernherhof  
3003 Bern

### **Änderung des Steueramtshilfegesetzes; verkürzte Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf  
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 14. August 2013 zur Vernehmlassung zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes (StAhiG; SR 672.5) eingeladen. Für die Möglichkeit der Stellungnahme danken wir Ihnen.

Ziel der Vorlage ist die rasche Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken.

Die Schweiz sieht sich aufgrund internationaler Gegebenheiten gezwungen, die Empfehlungen des Global Forum umzusetzen, um das Risiko von Sanktionen gegen die Schweiz insbesondere die Aufnahme auf eine schwarze Liste zu vermeiden. Da die Änderungen im Steueramtshilfeverfahren von übergeordnetem nationalem Interesse sind, verzichtet der Regierungsrat auf die Erarbeitung einer separaten Stellungnahme. Er schliesst sich indessen der Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes an, die an der Plenarversammlung der FDK vom 20. September 2013 verabschiedet wird.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung und unsere freundlichen Grüsse.

Altdorf, 20. September 2013



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

Josef Dittli

Roman Balli





Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Zug, 17. September 2013 hs

## **Änderung des Steueramtshilfegesetzes (StAHIG) (verkürztes) Vernehmlassungsverfahren; Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Am 14. August 2013 wurden die Kantone eingeladen, eine Stellungnahme zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes in Form eines verkürzten Vernehmlassungsverfahrens einzureichen. Gerne kommen wir dieser Aufforderung nach.

### **Anträge**

1. Die ordentliche Vernehmlassungsfrist von drei Monaten sei einzuhalten.
2. Die Vorlage sei umzusetzen.

### **Begründung**

#### **Zu 1.**

Eine seriöse Gesetzgebung im Eilzugstempo ist nicht möglich. Ein mehrstufiges Verfahren mit Stellungnahme des betroffenen Amtes, Vernehmlassungs-Antwortentwurf durch die zuständige Direktion und Beschlussfassung durch den Gesamtregierungsrat kann innert einer auf fünf Wochen verkürzten Vernehmlassungsfrist nur mit einer der Wichtigkeit des Geschäftes nicht angemessenen Priorisierung durchgeführt werden.

Das Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsgesetz, VIG, SR 172.061) sieht ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren mit einer Frist von drei Monaten vor. Die Vernehmlassungsfrist verlängert sich in jedem Fall unter Berücksichtigung von Ferien- und Feiertagen sowie Inhalt und Umfang der Vorlage (Art. 7 Abs. 2 VIG). Die Bundesratsferien in den Monaten Juli und August gelten als Ferien im Sinne des Gesetzes. Eine während dieser Zeit laufende Vernehmlassungsfrist verlängert sich daher von Gesetzes wegen (Thomas Sägesser, Vernehmlassungsgesetz, Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren, Bern 2006, N 19 zu Art. 7 VIG). Bei Vorlagen von besonders anspruchsvollem Inhalt und/oder überdurchschnittlichem Umfang ist die Frist zusätzlich

angemessen zu verlängern (vgl. den französischen Gesetzestext: «également»; Sägesser, a.a.O., N 21 zu Art. 7 VIG). Eine Unterschreitung der gesetzlichen Minimalfrist ist unzulässig.

## **Weitere Bemerkungen**

### **Zu den Gruppensuchen**

Die Präzisierungen zu den Gruppenanfragen sind grundsätzlich nachvollziehbar. Es ist zu bedauern, dass dies nicht bereits in die parlamentarische Beratung des Gesetzes eingebracht wurde. Die Entwicklungen im Bereiche der internationalen Amtshilfe in Steuersachen, mit der Ausweitung der Anwendung von der Identifikation der einzelnen Person über Namen, Adresse usw. auf Identifikationen über ein Gruppenverhalten, war ja gerade Gegenstand der letzten Änderung der Kommentierung zum OECD-Musterabkommen, welche Mitte 2012 feststand und sich bereits zuvor abzeichnete. Neu vorgesehen ist zudem, dass der Bundesrat den erforderlichen Inhalt eines Gruppensuchens an den von der Schweiz übernommenen internationalen Standard anpassen kann. Ob es einer derartigen Ermächtigung überhaupt bedarf, ist fraglich. Solange sich die Interpretation von Gruppenanfragen an den Standard der Auskunftserteilung im Rahmen dessen hält, was Art. 26 Musterabkommen OECD (MA) umschreibt – also insbesondere keine Fishing Expeditions – sondern Identifikation der hinter Gruppenverhalten stehenden Personen, ist dies auch ohne jeweilige Gesetzesanpassung zulässig. Dies gilt mindestens solange, als nicht von Auskunft über eine Person auf Auskünfte über Transaktionen allgemein, also auf einen automatischen Informationsaustausch geschwenkt wird. Dies würde den bisherigen Gehalt von Art. 26 MA sprengen. Die vorgeschlagene Kompetenzerteilung macht aber deshalb Sinn, weil nicht jedes Mal, wenn eine Änderung der Kommentierung erfolgt, nach der bisher verfolgten Praxis ein parlamentarisches Verfahren durchgeführt werden muss.

### **Zur Auskunftserteilung aufgrund von gestohlenen Daten**

Der Umgang mit gestohlenen Steuerdaten ist vor allem eine politische Frage. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die beantragte Unterscheidung zwischen aktivem Erlangen und passivem Erhalten scharf genug vorgenommen werden kann, oder ob die Unterscheidung durch interessante zwischenstaatliche Tauschgeschäfte mit illegal erworbenen Daten (gegenseitige «spontane Amtshilfe») nicht umgangen werden kann.

### **Zur nachträglichen Information der beschwerdeberechtigten Personen**

Unserer Ansicht nach ist dieser Punkt sowohl rechtlich als auch politisch der diffizilste. Die Einführung einer Regelung, wonach in Ausnahmefällen, ohne vorgängige Information der betroffenen Person, Informationen übermittelt werden können, ist auch nach unserer Meinung sachgerecht. Die Informationsaufschubstatbestände und die Anforderungen an die Glaubhaftmachung sollten allerdings klar definiert werden, damit nicht einzelne Staaten bei allen ihren Amtshilfeersuchen Geheimhaltungsgründe geltend machen.

Die Sanktionierung eines fahrlässigen Verstosses gegen einen von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) angeordneten Informationsaufschub mit einer Busse bis zu 10'000 Franken ist aus unserer Sicht abzulehnen. Die Bereitschaft von Mitarbeitenden einer Steuerverwal-

tung, im Gebiet Steueramtshilfe mitzuarbeiten, dürfte durch diese Strafandrohung sehr eingeschränkt werden; wird durch eine kleine Unachtsamkeit einer oder eines Mitarbeitenden die betroffene steuerpflichtige Person auf ein laufendes Amtshilfeverfahren aufmerksam, etwa indem bei einem Akteneinsichtsgesuch nicht alle Hinweise aus dem Steuereossier entfernt wurden, hat diese bzw. dieser Mitarbeitende mit einer namhaften Busse zu rechnen. Unseres Erachtens sollte lediglich die vorsätzliche Tatbegehung bestraft werden.

### **Fazit**

Die vorgeschlagenen Änderungen des StAHiG sind denn auch weniger rechtlich fragwürdig als vielmehr politisch. Es zeigt sich, dass die Schweiz, will sie politisch nicht isoliert werden, nicht darum herumkommt, den internationalen Vorgaben, welche auch gegen den Finanzplatz Schweiz gerichtet sind, Rechnung zu tragen. Wir können der Vorlage zustimmen. Die Zustimmung würde erleichtert, wenn die Vorlage den Bundesrat in der Durchsetzung von Anliegen der Schweiz (Regulierung der Vergangenheit, Marktzugang) unterstützte und darüber hinaus einen Rückkommensantrag auf das Verwertungsverbot (ersatzlose Streichung von Art. 21 Abs. 2 StAHiG) und die Einschränkung bei schweizerischen Amtshilfeersuchen an das Ausland (ersatzlose Streichung von Art. 22 Abs. 6 StAHiG) enthielte. Damit würden unsere Anträge zum geltenden StAHiG verwirklicht.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und stehen für allfällige Ergänzungsfragen gerne zur Verfügung.

Zug, 17. September 2013

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

Beat Villiger  
Landammann

Tobias Moser  
Landschreiber

Kopie an:

- vernehmlassungen@sif.admin.ch (Word-Dokument und PDF-Dokument)
- Eidgenössische Zuger Parlamentarier
- Steuerverwaltung
- Finanzdirektion



## DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH

an das Eidgenössische Finanzdepartement  
(auch elektronisch als PDF- und Word-Dokument an  
vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Zürich, 3. September 2013

### **Änderung des Steueramtshilfegesetzes (Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 14. August 2013, mit dem Sie uns die Vernehmlassungsvorlage für eine Revision des Steueramtshilfegesetzes zur Stellungnahme unterbreiten. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

#### **1. Amtshilfeersuchen aufgrund von Informationen, die durch strafbare Handlungen erlangt worden sind**

Gemäss Art. 7 Bst. c der Vorlage (E-StAhiG) soll auf ein Amtshilfeersuchen nicht eingetreten werden, wenn es den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt, insbesondere wenn es auf Informationen beruht, die der ersuchende Staat durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen aktiv erlangt hat. Demgegenüber wird nach dem heutigen Art. 7 Bst. c StAHiG auf ein Ersuchen nicht eingetreten, wenn es auf Informationen beruht, die durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen erlangt worden sind. Neu würde somit auf ein Amtshilfeersuchen eingetreten, wenn der ersuchende Staat die Informationen passiv, d. h., ohne aktive Mitwirkung an strafbaren Handlungen, erlangt hat.

Wir begrüssen einerseits, dass weiterhin keine Amtshilfe geleistet werden soll, wenn der ersuchende Staat die Informationen aktiv durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen erlangt hat, namentlich indem er beispielsweise einem Datendieb für gelieferte Informationen eine Belohnung bezahlt. Der ersuchende Staat hat sich hier wie ein

Hehler betätigt und so die schweizerische Rechtsordnung in schwerwiegender Weise missachtet. Andererseits können wir nachvollziehen, dass jene Staaten, die im Rahmen der spontanen Amtshilfe und ohne eigene aktive Mitwirkung Informationen von einem anderen Staat erhalten haben, über das schweizerische Nichteintreten auf ihre Gesuche irritiert sind. Aus Sicht der schweizerischen Rechtsordnung ist allerdings auch die Verwendung von passiv erworbenen Daten, die durch strafbare Handlungen erlangt werden, fragwürdig. Eine Verweigerung der Amtshilfe auch in diesen Fällen wäre mit Blick auf das Schutzziel der in der Schweiz verletzten Strafbestimmungen (z. B. Art. 47 Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen, SR 952.0) deshalb weiterhin vertretbar. Wir teilen aber die Bedenken des Bundesrates, dass eine Fortführung der diesbezüglichen schweizerischen Praxis gewichtige Nachteile für die Schweiz nach sich ziehen könnte. Insgesamt erscheint uns das Interesse daran, diese Nachteile zu vermeiden, gewichtiger als die Bedenken bezüglich der Verwendung von passiv erworbenen Daten als Grundlage für ein Amtshilfegesuch. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Daten in der Schweiz selber nicht verwendet werden, sondern nur Grundlage des Amtshilfeersuchens des ausländischen Staats sind. Weiter ist es in erster Linie die Aufgabe der Behörden und Gerichte des ausländischen Staats, zu beurteilen, ob die passiv erworbenen, durch in der Schweiz strafbare Handlungen erlangten Daten im ausländischen Steuerverfahren verwendet werden dürfen. Schliesslich kann darauf hingewiesen werden, dass gemäss Bundesgericht passiv erworbene Daten im schweizerischen Steuerverfahren verwendet werden dürfen, auch wenn diese im Ausland in Verletzung eines Geschäftsgeheimnisses erlangt worden sind (Urteil 2C\_514/2007 vom 2. Oktober 2007). Insgesamt erachten wir die sich aus Art. 7 Bst. c E-StAhiG ergebende Differenzierung somit als sinnvoll. Offenbleiben muss heute, ob diese Differenzierung von allen ersuchenden Staaten auf Dauer anerkannt werden wird.

## **2. Verfahren mit nachträglicher Information der beschwerdeberechtigten Personen**

Art. 21a E-StAhiG sieht neu ein Verfahren vor, nach dem die beschwerdeberechtigten Personen erst nach Übermittlung der Informationen an den ersuchenden Staat über das Amtshilfeersuchen und die übermittelten Informationen informiert werden. Dieses Verfahren soll angewendet werden, wenn die ersuchende Behörde glaubhaft macht, dass das Ersuchen von hoher Dringlichkeit ist oder dass der Erfolg ihrer Untersuchung durch die vorgängige Information beeinträchtigt werden könnte (Art. 21a Abs. 1 E-StAhiG). Gegen die in diesem Verfahren ergehende nachträgliche Verfügung kann die beschwerdeberechtigte Person Be-

schwerde erheben. Im Beschwerdeverfahren kann allerdings nur die Rechtswidrigkeit der Amtshilfeverfügung festgestellt werden (Art. 21a Abs. 2 E-StAHiG).

Wir teilen die Ansicht des Bundesrates, dass die Einführung dieses Verfahrens erforderlich ist, damit die Schweiz dem heutigen internationalen Standard in Sachen Amtshilfe entspricht, und dass die Schweiz ohne diese Anpassung Sanktionen riskiert, die der schweizerischen Wirtschaft beträchtlichen Schaden zufügen könnten. Durch dieses Verfahren wird allerdings der Rechtsschutz der von der Amtshilfe betroffenen, im Ausland steuerpflichtigen Personen eingeschränkt, da diese sich in gewissen Fällen nicht mehr gegen die Übermittlung der Informationen an den ersuchenden Staat wehren können. Es verbleibt ihnen nur die Möglichkeit, sich gegen die Verwendung der übermittelten Informationen im ausländischen Steuerverfahren zu wehren und die dort vorgesehenen Rechtsmittel zu ergreifen. Bei der Anwendung dieser Bestimmung sollten deshalb an die Glaubhaftmachung von Geheimhaltungsgründen durch die ersuchende ausländische Behörde hohe Anforderungen gestellt werden. Gerade wenn die Informationen nur für ein gewöhnliches Veranlagungsverfahren benötigt werden, dürfte meistens keine Verdunkelungsgefahr und damit auch kein Grund für die Übermittlung von Informationen ohne vorgängige Information der betroffenen Person vorliegen. Das Verfahren nach Art. 21a E-StAHiG sollte mithin in der Praxis nur ausnahmsweise zugelassen werden.

Zu den weiteren Bestimmungen der Vorlage drängen sich aus unserer Sicht keine Bemerkungen auf.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.



Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN  
UND FINANZDIREKTOREN**

Frau Bundesrätin  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Vorsteherin EFD  
Bernertshof  
3003 Bern

Bern, 20. September 2013

**Änderung des Steueramtshilfegesetzes. Vernehmlassung. Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Unterlagen vom 14. August 2013 zu randvermerkter Vernehmlassungsvorlage. Die FDK-Plenarversammlung behandelte die Vorlage am 20. September 2013 und nimmt dazu wie folgt Stellung:

**1. Allgemeine Bemerkungen**

Das Steueramtshilfegesetz (StAHiG) ist erst am 1. Februar 2013 in Kraft getreten. Infolge von internationalen Entwicklungen und Druckversuchen wird offensichtlich bereits wieder eine Revision notwendig. Sie soll so rasch erfolgen, dass nicht einmal die gesetzliche Vernehmlassungsfrist von drei Monaten eingehalten wird. **Diese Art der Gesetzgebung ist absolut unbefriedigend.** Zwar ist festzuhalten, dass die in den letzten Wochen und Monaten insbesondere im internationalen Steuerrecht und der Amts- und Rechtshilfe wiederholt notwendig gewordenen Anpassungen in den seltensten Fällen auf eine Notwendigkeit zurückgehen, welche die Schweiz gesetzt hat, sondern aufgrund von internationalen Vorgaben und Pressionen. Auch im vorliegenden Fall ist Ausgangspunkt für die Revision namentlich die Befürchtung, dass die zweite Phase des angesetzten Peer-Reviews durch das Global Forum nicht bestanden wird, während gleichzeitig der Druck der G20 auf die Schweiz beim Informationsaustausch weiter zugenommen hat.

**2. Zu den Gruppensuchen**

Die Präzisierungen zu den Gruppenanfragen sind grundsätzlich nachvollziehbar. Es ist zu bedauern, dass dies nicht bereits in die parlamentarische Beratung des Gesetzes eingebracht wurde. Die Entwicklungen im Bereiche der internationalen Amtshilfe in Steuersachen mit der Ausweitung der Anwendung von der Identifikation der einzelnen Person über Namen, Adresse usw. auf Identifikationen über ein Gruppenverhalten war ja gerade Gegenstand der letzten Änderung der Kommentierung zum OECD-Musterabkommen, welche Mitte 2012 feststand und sich bereits zuvor abzeichnete.

Sekretariat - Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, CH-3000 Bern 7  
T +41 31 320 16 30 / F +41 31 320 16 33 [www.fdk-cdf.ch](http://www.fdk-cdf.ch)

Neu vorgesehen ist zudem, dass der Bundesrat den erforderlichen Inhalt eines Gruppenernehmens an den von der Schweiz übernommenen internationalen Standard anpassen kann. Ob es einer derartigen Ermächtigung überhaupt bedarf, ist fraglich. Solange sich die Interpretation von Gruppenanfragen an den Standard der Auskunftserteilung im Rahmen dessen hält, was Art. 26 Musterabkommen OECD (MA) umschreibt – also insbesondere keine *Fishing Expeditions* – sondern Identifikation der hinter Gruppenverhalten stehenden Personen, ist dies auch ohne jeweilige Gesetzesanpassung zulässig. Dies gilt mindestens solange, als nicht von Auskunft über eine Person auf Auskünfte über Transaktionen allgemein, also auf einen automatischen Informationsaustausch geschwenkt wird. Dies würde den bisherigen Gehalt von Art. 26 MA sprengen. **Die vorgeschlagene Kompetenzerteilung macht aber deshalb Sinn, weil nicht jedes Mal, wenn eine Änderung der Kommentierung erfolgt, nach der bisher verfolgten Praxis ein parlamentarisches Verfahren durchgeführt werden muss.**

### 3. Zur Auskunftserteilung aufgrund von gestohlenen Daten

Dieser Revisionspunkt ist politisch das grösste Ärgernis: Die FDK hat in schöner Regelmässigkeit bei den Vernehmlassungen zu den einzelnen Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) gemäss OECD-Standard festgestellt, dass lediglich die Aussagen der Schweizer Verhandlungsdelegation anlässlich der Ausarbeitung des neuen DBA, sie hätten die Verhandlungspartner darauf hingewiesen, dass Auskünfte aufgrund von gestohlenen Daten nicht erteilt würden, völkerrechtlich nicht verbindlich seien. Zumindest müsste eine derartige Einschränkung in einem Briefwechsel enthalten sein. Man hat den Bedenken der FDK nie Rechnung getragen, sondern sie vielmehr aufgefordert, auf derartige Bemerkungen in Zukunft zu verzichten. Wie gesagt, rechtlich verbindlich ist der Vorbehalt ohnehin nicht. Aber auch sachlich ist er, wie im erläuternden Bericht richtig ausgeführt wird, auch dann nicht angebracht, wenn ein Drittstaat, der sich nicht aktiv um gestohlene Daten bemüht hat, Kenntnis von illegal erworbenen Steuerinformationen erhält und diese verwendet. Entscheidend ist, dass ein Staat die gestohlenen Informationen auf rechtstaatlichem Weg, also über den allgemeinen zwischenstaatlichen Informationsaustausch erhalten hat und sich nicht finanziell oder anderswie an der Beschaffung der Daten beteiligt hat. Er hat sich damit in keiner Art und Weise treuwidrig verhalten, weshalb der Vorbehalt des Wiener Übereinkommens nicht zur Anwendung gelangt. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass auch das schweizerische Bundesgericht bereits vor Jahren in einem Berner Fall entschieden hat, dass im Fürstentum Liechtenstein illegal erworbene Daten des Treuhandbüros Batliner, welche ohne Zutun der Berner Steuerbehörden diesen zur Kenntnis gebracht wurden, Verwendung finden dürfen **In Abwägung der Vor- und Nachteile ist die vorgeschlagene rechtliche Neuordnung leider notwendig.**

### 4. Zur nachträglichen Information der beschwerdeberechtigten Personen

Dieser Punkt ist sowohl rechtlich als auch politisch der diffizilste. Damit wird der Vorbehalt bezüglich der Einhaltung des rechtstaatlichen Verfahrens, auf welches in sämtlichen DBA immer hingewiesen wurde und vom Vertragsstaat akzeptiert worden ist, zumindest teilweise ausgehebelt. Es besteht die Gefahr, dass der ersuchende Staat in sehr vielen Fällen behauptet, das Ersuchen sei von hoher Dringlichkeit oder die Untersuchung könne durch vorgängige Information beeinträchtigt werden. Es wird alsdann Sache der Eidgenössischen Steuerverwaltung sein, diesen Behauptungen nachzugehen und zwar in aller Seriosität, damit nicht der Grundsatz der vorgängigen Information ins Gegenteil verkehrt wird. Wie diese Überprüfung erfolgen kann und welches Aufwandes es dazu bedarf, ist offen. Allerdings ist auch hier festzuhalten, dass es durchaus Fälle gibt, bei denen die vorgängige Information für die Durchführung des Verfahrens mit grossen Nachteilen verbunden wäre (Gefährdung des Erfolgs; Verjährung). In diesen Fällen ist es **sachgerecht, erst nachträglich die beschwerdeberechtigten Personen zu informieren.** Bereits im geltenden Gesetz ist der Vorbehalt angebracht, dass allenfalls Geheimhaltungsinteressen der sofortigen Information der betroffenen Person vorangehen können (Art. 14 Abs. 1 StAHiG). Allerdings müssen die **Regeln sehr restriktiv angewendet** werden. Der neue Art. 15 Abs. 2 E-StAHiG verweist dabei auf



Art. 27 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren. Dies ist grundsätzlich sachgerecht, handelt es sich bei der internationalen Amtshilfe in Steuersachen doch um verwaltungs- und nicht strafprozessuale Verfahren. Grundlage für den Eingriff bildet Art. 36 der Bundesverfassung, wonach die Beschränkung von Grundrechten einer formell gesetzlichen Grundlage bedarf. Diese ist mit Art. 27 VwVG gegeben.

## 5. Fazit

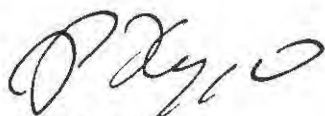
Die vorgeschlagenen Änderungen des StAHiG sind denn auch weniger rechtlich fragwürdig als vielmehr politisch. Es zeigt sich, dass die Schweiz, will sie politisch nicht isoliert werden, nicht darum herumkommt, den internationalen Vorgaben, welche auch gegen den Finanzplatz Schweiz gerichtet sind, Rechnung zu tragen. **Wir können der Vorlage zustimmen.** Die Zustimmung würde erleichtert, wenn die Vorlage den Bundesrat in der Durchsetzung von Anliegen der Schweiz (Regulierung der Vergangenheit, Marktzugang) unterstützte und darüber hinaus das StAHiG das Verwertungsverbot (Art. 21 Abs. 2 StAHiG) und die Einschränkung bei schweizerischen Amtshilfeersuchen an das Ausland ( Art. 22 Abs. 6 StAHiG) nicht enthielte.<sup>1</sup>

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

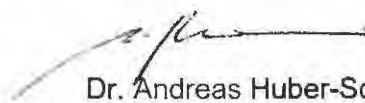
## KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN

Der Präsident:



Peter Hegglin

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

### Kopie (Mail)

- [vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)
- Adrian Hug, Direktor ESTV
- Mitglieder FDK
- Mitglieder SSK
- Sekretariat KdK

<sup>1</sup> Vgl. die Stellungnahme der FDK zur Vernehmlassung ([http://www.fdk-cdf.ch/110325\\_stag\\_vl-stn\\_fdk\\_def\\_d\\_uz.pdf](http://www.fdk-cdf.ch/110325_stag_vl-stn_fdk_def_d_uz.pdf)).

## **Stellungnahme der AUNS zur verkürzten Vernehmlassung zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes**

### **1) Zum Vorgehen**

Die auf einen Monat *verkürzte Vernehmlassungsfrist* für die Änderung eines Gesetzes, das erst vor einem halben Jahr in Kraft getreten ist, halten wir für rechtswidrig. Wir erachten die behauptete Dringlichkeit der Gesetzesrevision für nicht gegeben. Sie dient lediglich dazu, einmal mehr ein Projekt des Finanzdepartementes durch die Instanzen zu peitschen, ohne dass die interessierten und betroffenen Kreise, namentlich die Parteien, die Kantone, die Wirtschaft und das Parlament, genügend Zeit haben, das Projekt sorgfältig zu prüfen und abzuwägen. Die vom Finanzdepartement angeführten Begründungen für die verkürzte Frist sind materiell nicht haltbar und weisen auf eine grundsätzliche Schwäche des Auftretens der Schweiz nach aussen hin. Die schweizerische Regierung signalisiert nach aussen, dass sie nicht nur bezüglich des Inhalts von Regelungen, sondern auch bezüglich des zeitlichen Vorgehens erpressbar ist und sich immer rasch anpasst. Die Vorsteherin des Finanzdepartementes nennt im Begleitbrief zur Vernehmlassung folgende Gründe für die Dringlichkeit: „Internationale Gegebenheiten“, Wortlaut eines „Communiqués der G20-Finanzminister und Notenbankgouverneure“, Drohungen mit einer allfällig negativen „Benotung durch die Steering Group des Global Forum“.

### **2) Zum Prinzip vom Treu und Glauben**

Die schweizerische Bundesverfassung definiert in Artikel 5 das Prinzip von Treu und Glauben als einen der Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns: „*Staatliche Organe und Private handeln nach Treu und Glauben*“. Das Prinzip gilt in der Schweiz (im Gegensatz zu anderen Ländern) ausdrücklich auch für das Verhältnis von Staat und Privaten. Im erläuternden Bericht (Seiten 5, 6) diskutiert der Bundesrat den Grundsatz von Treu und Glauben im völkerrechtlichen Kontext. Seine Ausführungen sollen belegen, dass die Verwendung von „nicht aktiv“ erworbenen, gestohlenen Kundendaten durch einen anderen Staat in einem Amtshilfesuch nicht gegen Treu und Glauben verstiesse. Nach geltendem schweizerischem Recht verstösst die Verwendung gestohlener Daten gegen Treu und Glauben.

Es ist eigenartig, dass der Bundesrat das Prinzip von Treu und Glauben in der Diskussion von internationalen Verträgen zur Rechtfertigung einer offensichtlichen Unrechtmässigkeit verwendet, das Prinzip im schweizerischen Verhältnis von Staat und Privaten aber total vernachlässigt. Dieses Prinzip von Treu und Glauben wird durch die nachstehend unter Ziffer 4 kritisierten Regelungen mehrfach und grob verletzt.

### **3) Schweizer Recht und „internationale Standards“, Staat und Individuum**

Die vorgeschlagene Änderung der internationalen Amtshilfe in Steuersachen ist die Antwort des Bundesrates auf das Spannungsfeld von Schweizer Recht und Rechtsstaatlichkeit

einerseits, „internationalen Standards“ – was immer damit auch bezeichnet wird – und Druckversuche internationaler Gremien andererseits. In allen Punkten stellt sich der Bundesrat immer hinter die „*internationalen Standards und Forderungen*“ und will immer und überall das geltende Schweizer Recht oder die geltenden internationalen Verträge anpassen.

Mit der Bevorzugung „internationaler Standards und Gremien“ gegenüber schweizerischem Recht geht die Bevorzugung der *Interessen der Staaten* und deren Administrationen gegenüber den *privaten Personen* einher. Damit wird die Glaubwürdigkeit der Schweiz bei privaten Personen im Ausland (und auch im Inland) beschädigt. Die einst stolzen Deklarationen des Bundesrates zu Gunsten des Individuums haben sich in das Gegenteil gewandelt. Dass dieser Aspekt im Kapitel „Auswirkungen“ des Erläuternden Berichtes nicht einmal vermerkt wird, ist unverständlich (Erläuternder Bericht, Seite 10).

Eine ernsthafte Güterabwägung erfolgt auch sonst nicht. Die einzigen konkreten Ausführungen über die Auswirkungen der Gesetzesänderung sind die Ankündigung der Erhöhung des Personalbestandes des Bundes und die „Möglichkeit, die angedrohten Sanktionen zu verhindern“. Zudem findet der Bundesrat, dass dieses Vorgehen „im internationalen Umfeld positiv aufgenommen werden dürfte“ (Erläuternder Bericht, Seite 10). Dies ist eine gewundene verbale Umschreibung für den Tatbestand der „Kapitulation“.

#### 4) Kritik im Einzelnen

- a) Das Finanzdepartement schlägt in Art. 24a Abs. 1 *eine rückwirkende Gesetzesänderung* vor. Die Rückwirkung betrifft einerseits die zentrale Frage des Inhaltes von Gruppensuchen und andererseits die Regeln zur Information der betroffenen Personen und Intermediäre (Banken, Rechtsanwälte etc.) von Gruppensuchen. Die rückwirkende Änderung gesetzlicher Normen verstösst gegen Grundbedingungen einer freiheitlichen Ordnung und widerspricht dem Prinzip der Verlässlichkeit der Rechtsordnung. Jeder soll generell darauf vertrauen können, dass sein rechtmässiges Handeln später nicht nachteilig wirkt. Der erläuternde Bericht des Bundesrates enthält keine nachvollziehbare Erklärung für diesen Verstoss gegen das Prinzip von Treu und Glauben.
- b) Art. 7 Bst. c: Die Regelung, dass „nicht aktiv erlangte“ *gestohlene Kundendaten* von andern Staaten bei Amtshilfegesuchen verwendet werden dürfen und von der Schweiz akzeptiert werden, ist unhaltbar. Dies widerspricht jedem Rechtsempfinden, auch dem bisherigen des Bundesrates. Zudem ist offensichtlich, dass die Grenzen zwischen dem „aktiven Erwerb“ und dem „passiven Erwerb“ nicht klar sind, und dass ohne grösseren Aufwand alle Verwendungen gestohlener Daten als „passiv“ dargestellt werden können. Voraussehbar ist auch, dass die ESTV als „verfolgende und urteilende Behörde“ bei der Beurteilung der „Passivität des Erwerbs“ im Interesse des gesuchstellenden Landes grosszügig sein wird.
- c) Art. 21a Abs. 1 - 4: Eine ausländische Gesuchstellerin kann im Amtshilfeverfahren Informationen über eine Person verlangen und erhalten, *ohne dass diese Person*



*informiert werden darf*. Damit entfällt für den Betroffenen die Möglichkeit, den *Rechtsweg zu beschreiten*. Er könnte lediglich im Nachhinein „die Feststellung der Rechtswidrigkeit“ gerichtlich feststellen lassen, was die ausländische Behörde nicht kümmern wird. Die ausländische Gesuchstellerin muss nur behaupten, das Ersuchen sei von „hoher Dringlichkeit“, oder der „Erfolg ihrer Untersuchung“ könnte durch die Information des Betroffenen „beeinträchtigt“ werden. Beides dürfte ein Leichtes sein. Der Vergleich dieser Vorschrift mit dem Informationsverbot gemäss Geldwäschereigesetz zeigt, dass der Bundesrat offensichtlich zwischen Steuerdelikt und Geldwäscherei und deren Vortaten keinen Unterschied mehr macht (Erläuternder Bericht Seite 8).

Art. 21a Abs. 1 – 4 verletzt zudem den verfassungsrechtlichen Anspruch auf *rechtliches Gehör*, welches grundsätzlich vor der Entscheidung zu gewähren ist und nicht nachher.

Die Regelung des „Verfahrens mit nachträglicher Information“ ohne Rechtsweggarantie und Gewähr des rechtlichen Gehörs ist rechtsstaatlich nicht vertretbar.

- d) Art. 21a Abs. 5: Es ist unzulässig, dass die ESTV gleichzeitig als „*verfolgende*“ und „*urteilende*“ Behörde agiert. Dies umso mehr, als dass die betroffene Person über Amtshilfegesuche „von hoher Dringlichkeit“ nicht informiert werden darf. Der Rechtsweg ist ihr somit verwehrt. Die Argumentation des Bundesrates (Erläuternder Bericht Seite 9), dies sei „aufgrund der Fachkenntnisse der ESTV“ ein angezeigte Lösung, ist verfehlt. Es geht hier nicht um „Fachkenntnisse“, sondern um Parteilichkeit und Unabhängigkeit in einer Situation, in welcher der betroffenen Person der Rechtsweg und das rechtliche Gehör gemäss der vorgeschlagenen Gesetzesänderung verwehrt sind.

## **5) Schlussfolgerungen**

Die Änderung des Bundesgesetzes über die internationale Amtshilfe in Steuersachen ist aus den dargelegten Gründen abzulehnen.

Bern, den 18. September 2013

## **Änderung des Steueramtshilfegesetzes: Durchführung einer verkürzten Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Vernehmlassung zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes (StAihG).

Die BDP anerkennt grundsätzlich den Revisionsbedarf des Steueramtshilfegesetzes. Für die BDP ist es eine nötige Kompromisslösung, da die internationalen Anforderungen den Spielraum der Schweiz einschränken und deshalb zwischen den staatspolitischen Bedenken und dem wirtschaftlichen Schaden abgewogen werden müssen. Der Bundesrat hat in den Augen der BDP die nötigen und entsprechenden Restriktionen eingebaut.

Die G20-Finanzminister und G20-Notenbankgouverneure fordern in ihrem Communiqué zum Treffen vom 19./20. Juli 2013 in Moskau alle Jurisdiktionen auf, ohne Verzug die Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken (Global Forum) anzugehen. Einer der Punkte, welche die Schweiz umsetzen muss, ist eine Änderung im StAihG. Es soll eine Regelung geschaffen werden, wonach Amtshilfe in Ausnahmefällen ohne vorgängige Information der betroffenen Personen geleistet werden kann. Zudem beginnt das Global Forum im Oktober 2013 mit der Schlussbenotung der einzelnen Jurisdiktionen nach Absolvierung der Phasen 1 und 2 des Peer Review. Verschiedene Länder schlagen vor, über ein Sanktionssystem nachzudenken gegenüber Jurisdiktionen, die noch nicht in die Phase 2 übertreten konnten. Dazu gehört auch die Schweiz. Aus diesen Gründen besteht aus Sicht der BDP ein grosses Interesse, dass die Revision des StAihG durch Verabschiedung der Botschaft international bald angekündigt und auch in Kraft gesetzt werden kann.

Die Revision sieht in bestimmten Fällen eine aufgeschobene Information der Personen vor, die Gegenstand eines Amtshilfeersuchens sind. Mit dieser Änderung wird die Schweiz dem internationalen Standard beim Informationsaustausch gerecht. Ausserdem wird mit der Revision das Verfahren bei Gruppensuchen geklärt und die Behandlung von Ersuchen auf Basis gestohlener Daten angepasst.

Die Änderung des StAihG ist eine Möglichkeit, Sanktionen zu verhindern. Mit der Änderung setzt die Schweiz eine Empfehlung des Global Forum um, was im internationalen Umfeld positiv aufgenommen werden dürfte. Dies ist für den Wirtschaftsstandort Schweiz als sehr wichtig einzustufen.

Die BDP ist mit den drei Grundzügen der Revision einverstanden.

- a) Einfügung eines neuen Art. 21a über die nachträgliche Information der beschwerdeberechtigten Personen;
- b) Einschränkung des Wortlauts von Art. 7 Bst. c StAihG dahingehend, dass nur Staaten gegenüber keine Amtshilfe geleistet wird, die illegal erworbene Daten aktiv erlangt haben;
- c) Anpassungen des Gesetzes aufgrund der Zulassung von Gruppensuchen, wie sie vom Parlament mit Erlass des StAihG beschlossen worden ist. Im Einzelnen sind dies folgende Punkte:

- Verankerung des Grundsatzes, dass sich der Inhalt von Gruppensuchen nach dem OECD-Standard richtet (Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> und 2<sup>ter</sup>). Dies ist in der parlamentarischen Beratung des StAhiG so diskutiert worden;
- Einführung eines Verfahrens zur Information von beschwerdeberechtigten Personen über ein Amtshilfeersuchen, das den Besonderheiten eines Gruppensuchens entspricht (Art. 14a). Ein vergleichbares Verfahren wurde bereits in Art. 20/ der Verordnung zum schweizerisch-amerikanischen Doppelbesteuerungsabkommen vom 2. Oktober 1996 (SR 672.933.61) festgelegt; es hat sich in der Praxis bewährt.

Wir danken für die wohlwollende Prüfung und Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Mit freundlichen Grüssen



Martin Landolt, Präsident BDP Schweiz



Hansjörg Hassler, Fraktionspräsident



Bern, 3. September 2013

## **Vernehmlassung: Änderung des Steueramtshilfegesetzes**

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

### **Allgemeine Bemerkungen**

Die CVP unterstützt, dass die Schweiz möglichst rasch die zweite Phase des Peer Reviews des Global Forums erreichen soll. Den Vorschlag des Bundesrats zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes lehnt sie aber grossmehrheitlich ab.

### **Zum Vorgehen des Bundesrats**

Die CVP ist mit dem Vorgehen des Bundesrates nicht einverstanden. Mehrmals hat die CVP auf die Dringlichkeit des Geschäftes hingewiesen, letztes Mal vor wenigen Monaten mit ihrer dringlichen Interpellation 13.3391 „Schweizer Finanzplatz unter Druck“ während der Sommersession 2013. Konkret hat die CVP gefragt, wie die Schweiz termingerecht in die Phase 2 des Peer Reviews gelangen kann, was die Fristen sind, etc. Der Bundesrat hat auf diese Fragen nicht konkret geantwortet und offensichtlich die Dringlichkeit des Geschäftes fahrlässig vernachlässigt. Umso unverständlicher ist das jetzige Vorgehen des Bundesrats, welcher ein verkürztes Verfahren einleitet in einem solch wichtigen Gebiet. Verkürzte Verfahren stossen schon alleine aufgrund der verkürzten Fristen auf grossen Widerstand. Seriöse Abklärungen und Diskussionen sind in solch kurzer Frist sehr schwierig.

Die CVP fordert, dass in diesem beschleunigten Verfahren nun nur die minimal notwendigen Anpassungen für das Erreichen der zweiten Phase des Peer Reviews getätigt werden. Für alle weitergehenden Massnahmen braucht es ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren.

### **Zum Inhalt der vorgeschlagenen Vorlage:**

Um in die zweite Phase des Peer Review Prozesses der OECD zu gelangen reicht es, eine der drei folgenden Bedingungen der OECD zu erfüllen:

- Anpassung genügender Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) an die internationalen Standards
- Abschaffung der Inhaberaktien
- Abänderung der Informationspflicht an von Datenlieferung betroffene Steuerpflichtige

Der Bundesrat will nun nicht nur *eine* Bedingung, sondern unnötigerweise alle Bedingungen der OECD und noch zusätzliche erfüllen. Ein solches vorauseilendes Handeln ist unverständlich. Auch die anderen Länder erfüllen grossmehrheitlich nicht alle Bedingungen der OECD.

Die Abschaffung der Inhaberaktien hat die CVP bereits in ihrer Vernehmlassung zur GAFI-Vorlage abgelehnt. Die Abänderung und damit Aufweichung der Informationspflicht, wie sie im vorliegenden Vorschlag vom Bundesrat vorgeschlagen wird, lehnt die CVP klar ab (siehe unten). Die Anpassung genügender DBAs an die internationalen Standards hingegen ist unumstritten und soll möglichst rasch passieren.

### **Zu den einzelnen Artikel**

Entsprechend den obigen Erläuterungen stimmt die CVP dem vorgeschlagenen neuen Artikel 6 Abs. 2<sup>bis</sup> zu. Alle anderen vorgeschlagenen Änderungen lehnt die CVP dezidiert ab.

#### Zu Art. 3 Bst. c (neu)

Grundsätzlich würde die CVP diesem Artikel gerne zustimmen. Allerdings ist die CVP erstaunt über die in den Erläuterungen ausgeführten Erklärungen zum Artikel. Einerseits soll zwar eine Definition von Gruppenersuchen gegeben werden. Gleichzeitig soll diese Definition aber nicht abschliessend verstanden werden, sondern immer im Sinne der internationalen Standards zu interpretieren sein. Dies wird im Artikel selbst aber nicht so deklariert. Für die CVP bedeutet dies, dass der Bundesrat ein Schweizer Gesetz haben will, welches aber im Ernstfall immer nach ausländischem Recht ausgelegt würde. Dies entspricht nach Auffassung der CVP nicht einer Schweizerischen Gesetzgebung.

#### Zu Art. 6 Abs. 2<sup>ter</sup> (neu)

Der Bundesrat will hier die Ermächtigung, das Gesetz selbstständig an internationale Standards anzupassen, ohne das Parlament dazu zu befragen. Grundsätzlich unterstützt die CVP das Ziel, internationale Standards ohne zusätzlichen Swiss Finish in der Schweiz anzuwenden. Allerdings nur unter der Bedingung, dass auch alle anderen konkurrierenden Wirtschaftsplätze diese Standards effektiv umsetzen. Ein Automatismus bei der Übernahme kommt dementsprechend nicht in Frage. Eine Umgehung des Parlaments ist für die CVP nicht denkbar.

#### Zu Art. 7 Bst. c

Es ist rechtstaatlich äusserst bedenklich, dass neu Amtshilfeersuche von Staaten selbst dann von der Schweiz beantwortet werden müssten, wenn das Gesuch auf Daten basiert, welche ursprünglich gestohlen wurden und von einem Staat via einem anderen Staat erworben wurden. Hehlerei bleibt Hehlerei: Gestohlene Daten bleiben gestohlen, auch wenn sie weiter gegeben werden. Auch wenn die Ablehnung solcher Gesuche international teilweise



auf Unverständnis stösst, ist es klar abzulehnen, dass unrechtmässig erworbene Daten für die Amtshilfe zugelassen werden sollen.

Zu Art. 14, 15 und 21a (neu)

Die CVP lehnt eine Änderung der Informationspflicht der von der Datenlieferung betroffenen Steuerpflichtigen klar ab. Das Aufheben der Informationspflicht entspricht einem Vertrauensbruch zwischen Staat und Bürger und entspricht nicht unseren rechtsstaatlichen Grundsätzen. Der Vorschlag des Bundesrats ist in vielerlei Hinsicht schwammig und unklar. Es besteht die Gefahr, dass in vielen Fällen „Dringlichkeit“ oder die „Beeinträchtigung der Untersuchung durch die vorgängige Information“ vorgeschoben wird, damit betroffene Personen nicht vorgängig informiert werden müssen.

Zu Art. 14a (neu)

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

Zu Art.24a

Eine rückwirkende Gesetzgebung ist klar abzulehnen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Christophe Darbellay  
Präsident CVP Schweiz

Sig. Béatrice Wertli  
Generalsekretärin CVP Schweiz

FDP.Die Liberalen, Postfach 6136, 3001 Bern

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Bern, 16.9.2013  
VL Revision Amtshilfegesetz /  
IG

## Vernehmlassung zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes Stellungnahme der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

Für die FDP.Die Liberalen ist in Bezug auf die Ausgangslage folgendes massgebend: Der internationale Amtshilfestandard ist von der Schweiz einzuhalten und die Schweiz muss sicherstellen, dass sie zur Phase 2 des Peer Review Prozesses zugelassen wird - und beide Phasen besteht.

Für den Weg dorthin gilt aber - analog zu dem, was die FDP bereits in ihrer Stellungnahme betreffend Umsetzung der revidierten GAFI-Regeln gefordert hat - dass der Bundesrat lediglich das umsetzt, was die international geltenden Normen von der Schweiz verlangen. Die FDP lehnt ab, dass der Bundesrat in vorseilendem Gehorsam mit einer auch noch verkürzten Vernehmlassungsfrist verfassungsmässig garantierte Rechte einschränken und Grundsätze wie Treu und Glauben in Bezug auf gestohlene Bankkunden-daten über Bord werfen will.

In der Schweiz laufen derzeit die Arbeiten, um in zwei der drei vom Global Forum bemängelten Bereiche mit dem Standard konform zu sein: bzgl. Schaffung von Transparenz bei Inhaberaktien sowie bzgl. der Erhöhung der Anzahl konformer Doppelbesteuerungsabkommen (und damit verbunden auch die Übernahme von Gruppenanfragen). Damit die Schweiz zur zweiten Phase des Review-Prozesses zugelassen wird, muss gemäss Global Forum nur einer der genannten drei Punkte vollständig umgesetzt sein.

Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, weshalb es jetzt beim Informationsverfahren eine verkürzte Vernehmlassung braucht. Generell kritisieren wir das Verfahren: Die Revision erfolgt bereits kurz nach der Verabschiedung des Gesetzes durch das Parlament. Es stellt 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.

In Anbetracht dieser Vorgeschichte ist die Durchführung einer verkürzten Vernehmlassung umso stossender. Es geht gerade bei Art. 21a um eine Einschränkung des verfassungsmässig garantierten Rechtsschutzes, also eine sehr heikle Frage, die nicht leichtfertig entschieden werden sollte. Und ähnliches gilt auch für die Kompetenzübertragung an den Bundesrat, um bei einer Änderung des Amtshilfestandards in eigener Regie die Bestimmungen im Gesetz bezgl. Anforderungen an den Inhalt einer Gruppenanfrage anzupassen. Das führt dazu, dass der Bundesrat ohne Involvement des Parlamentes und ohne Referendumsmöglichkeit fragwürdige Weiterentwicklungen des internationalen Standards (bspw. Entwicklung in



Richtung eines automatischen Informationsaustauschs zwischen Banken und Steuerbehörden) im Gesetz vornehmen kann.

Aus inhaltlichen Gründen, aber auch aufgrund der Tatsache, dass heute bereits die Arbeiten zur Erfüllung des Amtshilfestandards in zwei vom Global Forum kritisierten Bereichen laufen und schliesslich vor der Erwägung, dass die hier vorgeschlagene Revision des Steueramtshilfegesetzes aus staatsrechtlicher Sicht enorm heikel und problematisch ist, lehnt die FDP den präsentierten Vorentwurf ab.

Der Bundesrat soll stattdessen die bereits begonnene Revision bzgl. Schaffung von Transparenz bei Inhaberaktien speditiv zu Ende bringen. Die entsprechende Botschaft wurde kürzlich verabschiedet. Die FDP wird die Revision in Bezug auf die Anpassungen bei den Inhaberaktien unterstützen. Unsere Kritik am Teil „Steuerdelikt als Vortat zur Geldwäscherei“ ist bekannt. Aus unserer Sicht wäre es sinnvoll, die Vorlage zur Umsetzung der revidierten GAFI-Regeln zu splitten, um mit der zu erwartenden Diskussion um den Teil Definition eines Steuerdelikt nicht die Anpassung bzgl. Inhaberaktien zu verhindern und gegenüber dem Global Forum ein falsches Zeichen auszusenden. Weiter soll das EFD seine Ressourcen auf die Erhöhung der Zahl der amtshilfekonformen Abkommen konzentrieren, diese Bedingung ist am unproblematischsten erfüllbar.

Gedenkt der Bundesrat, trotz unserer Ablehnung der Revision zum jetzigen Zeitpunkt mit dem Projekt weiterzufahren, haben wir die folgenden materiellen Bemerkungen:

- › Den Anpassungen bzgl. Verfahren bei Gruppensuchen stimmt die FDP zu, nicht aber der Delegation der Kompetenz an den Bundesrat zur selbständigen Anpassung der Definition des Verfahrens im Gesetz an allfällige Weiterentwicklungen des Amtshilfestandards.
- › Art. 21a können wir in dieser Form nicht zustimmen. Mit einer so einschneidenden Einschränkung der Rechtsweggarantie werden verfassungsmässig zustehende Rechte ausgehebelt. Dies unabhängig davon, wie der Rechtsschutz im ersuchenden Staat aussieht und ob die betroffenen Person überhaupt die Möglichkeit hat, ihre Rechte dort geltend zu machen.
- › Amtshilfe auf Basis gestohlener Daten kommt für die FDP nicht in Frage. Die Anpassung von Art. 7 Bst. c wird abgelehnt. Eine solche Anpassung wird vom Global Forum auch gar nicht verlangt.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen  
Der Präsident



Philipp Müller  
Nationalrat

Der Generalsekretär



Stefan Brupbacher

Eidgenössisches Finanzdepartement

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bern, den 17. September 2013

## Vernehmlassung zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Grünen begrüssen die vom Bundesrat vorgesehene Revision des Steueramtshilfegesetzes. Sie ist nötig, um zumindest einen der drei Kritikpunkte des Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken bis Jahresende erfüllen zu können. Handelt die Schweiz nicht zügig, drohen ihr Sanktionsmassnahmen durch andere Mitgliedsländer des Global Forums.

Grundsätzlich sprechen sich die Grünen jedoch für die Fortentwicklung der Steueramtshilfe in Richtung eines **automatischen Informationsaustauschs** aus. Statt steuerrelevante Informationen erst auf Ersuchen weiterzugeben, sollte ein System der automatischen Weitergabe von Informationen zwischen Steuerbehörden entwickelt werden, das auf Gegenseitigkeit beruht statt auf einer Einseitigkeit wie im Falle des FATCA. Dies wird seit dem G-20 Beschluss im Sommer dieses Jahres auf internationaler Ebene angestrebt und entspricht der Empfehlung der Expertengruppe „Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie“ um Prof. Aymo Brunetti vom Juni 2013. Die Schweiz sollte bei der Ausgestaltung eines datenschutzkonformen automatischen Informationsaustauschs, welcher unter Berücksichtigung von Menschenrechtsklauseln für alle Länder gelten sollte, aktiv mitwirken statt weiter hinterher zu hinken. Die gegenwärtige Vorlage bleibt hinter diesem Anspruch noch deutlich zurück.

Die Grünen haben bereits im März 2011 eine umfangreiche Stellungnahme zum Steueramtshilfegesetz eingereicht.<sup>1</sup> Einige Kritikpunkte daraus sind weiterhin relevant:

- Die Steueramtshilfe sollte **auch für Entwicklungsländer** verfügbar sein, unter Berücksichtigung einer Menschenrechtsklausel. Die gegenwärtige Amtshilfe setzt jedoch Doppelbesteuerungsabkommen oder andere internationale Abkommen voraus, welche für viele Entwicklungsländer bisher nicht abgeschlossen wurden. Entwicklungsländern gehen dadurch grosse Summen an Steuersubstrat und – einnahmen verloren.
- Die Verwendung von **gestohlenen Bankdaten** sollte kein Grund sein, die Steueramtshilfe abzulehnen. Artikel 7, Ziffer c sollte wie folgt geändert werden: „es den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt [Rest streichen]“. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Unterscheidung zwischen „aktiver“ und „passiver“ Erlangung und Verwendung gestohlener Bankdaten ist eine Verbesserung aber nicht ausreichend. Es

---

<sup>1</sup> Stellungnahme der Grünen Partei der Schweiz (in Zusammenarbeit mit Alliance Sud) zur Vernehmlassung zum Steueramtshilfegesetz [www.gruene.ch/web/gruene/de/positionen/wirtschaft/finanzen\\_steuern/vernehmlassungen/steueramtshilfe.html](http://www.gruene.ch/web/gruene/de/positionen/wirtschaft/finanzen_steuern/vernehmlassungen/steueramtshilfe.html)

ist nicht Aufgabe der Schweiz darüber zu bestimmen, wie ausländische Behörden mit gestohlenen Daten umgehen. Sie hat dazu nicht nur keine juristische Kompetenz, sondern auch keine moralische Legitimation. Auch Schweizer Steuerbehörden haben in der Vergangenheit gestohlene Daten verwendet, um Nach- und Strafsteuern zu erheben. In seinem Urteil vom 2. Oktober 2007 hielt das Bundesgericht in Lausanne die Nutzung dieser Daten durch die Steuer- und Steuerstrafbehörden für zulässig. Der Die vorgeschlagene Änderung in der vorliegenden Revision geht in die richtige Richtung, aber nicht weit genug.

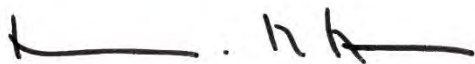
- Es fehlt ein **Beschwerderecht für ausländische Behörden** gegen den Entscheid der Schweizer Behörden, auf die Amtshilfe nicht einzutreten. Dieses sollte in Artikel 7 mit einem neuen Absatz 2 integriert werden: „Der ersuchende Staat kann gegen den Entscheid auf Nicht-Eintreten Beschwerde erheben.“
- Die **Busse** von maximal 10 000 Franken bei Nichtkooperation der Banken mit der ESTV in Artikel 10 sind zu tief im Vergleich zum Umfang einiger nicht-deklarerter Vermögen und den Profiten der VermögensverwalterInnen. Sie sollten deutlich angehoben werden, um eine effektive Durchsetzung des Gesetzes zu erreichen.

Die Grünen begrüssen, dass die betroffenen Personen künftig nur über die wesentlichen Teile des Ersuchens und in begründeten Fällen auch erst nach Übermittlung der Informationen informiert werden können (Art. 14 Abs. 1 und 2, Art. 15 Abs. 2, Art. 21a). Es soll damit verhindert werden, dass die betroffene Person Beweisstücke vernichtet und die Amtshilfe verunmöglicht.

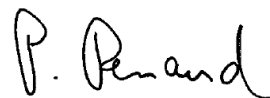
Zum **Schutz der Menschenrechte** sollte in Artikel 7 Folgendes integriert werden: „d. wenn Informationen Gefahr laufen, zu nicht-steuerlichen oder menschenrechtsverletzenden Zwecken verwendet zu werden“. Die Steueramtshilfe der Schweiz darf in anderen Ländern nicht dazu missbraucht werden, BürgerInnen einzuschüchtern oder unliebsame Oppositionelle auszuschalten.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit und bitten Sie, die Empfehlungen der Grünen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen,



Regula Rytz  
Co-Präsidentin der Grünen Schweiz



Pascal Renaud  
Politischer Sekretär Grüne Schweiz



Grünliberale Partei Schweiz  
Postfach 367, 3000 Bern 7

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

18. September 2013

Ihr Kontakt: Sandra Gurtner-Oesch, Generalsekretärin, Tel. +41 31 322 60 57, eMail [schweiz@grunliberale.ch](mailto:schweiz@grunliberale.ch)

## **Stellungnahme zu den erneuten Anpassungen im Steueramtshilfegesetz**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Gerne nehmen wir hiermit im Rahmen der Vernehmlassung Stellung zu den vorgeschlagenen Anpassungen im Steueramtshilfegesetz und bedanken uns für die Möglichkeit.

Die Grünliberalen begrüssen es grundsätzlich, dass die Schweiz in Bezug auf die internationale Amtshilfe in Steuer-sachen darum bemüht ist, stets aktuell zu sein und die internationalen Standards gemäss OECD zu erfüllen. Allerdings nehmen die Grünliberalen mit zunehmender Skepsis zur Kenntnis, dass die Kadenz der Anpassungen im Steueramtshilfegesetzes (StAhiG) zu- statt abnimmt. Die glp kann sich dies nur damit erklären, dass das EFD entweder zu wenig weit- und umsichtig bevorstehende Anpassungen bündelt und plant oder sich innerhalb der OECD immer weniger für Interessen der Schweiz ein- und durchsetzen kann.

So überraschen gewisse in dieser Vernehmlassung vorgeschlagene Anpassungen im Amtshilfegesetz die Grünliberalen nicht. Bereits in der Revision, die per Anfang 2013 in Kraft getreten ist, wiesen die Grünliberalen in den eidgenössischen Räten darauf hin, dass nur ein Streichen des Begriffes „im Einzelfall“ in Artikel 4 keine hinreichende Grundlage für sogenannte Gruppenanfragen darstellt. Der Bundesrat hielt damals an seiner Darstellung fest und muss nun bereits wieder Korrekturen vornehmen und Gruppenanfragen genauer definieren. Jetzt muss er sogar mit Übergangsbestimmungen eine Rückwirkung per 1.2.2013 beantragen.

Mit zunehmender Besorgnis und Ablehnung nehmen die Grünliberalen zur Kenntnis, dass OECD-Kommentare quasi automatisch in nationales Recht überführt werden sollen und der Bundesrat massiv mehr Kompetenzen in Begriffsdefinitionen, die in der Praxis entscheidend ist, erhalten soll.

Folgende Punkte bewerten die Grünliberalen grundsätzlich positiv:

- Mit den Anpassungen erfüllt die Schweiz weiterhin die OECD Vorgaben in Sachen der Steueramtshilfe
- Was genau unter Gruppenanfragen zu verstehen ist, wird präziser umschrieben.
- Es gibt flankierende Massnahmen und einigermaßen scharfe Randbedingungen, die erfüllt sein müssen, wenn gemäss neuem Art 21a in Verfahren mit nachträglicher Information der beschwerdeberechtigten Personen durchgeführt werden.

Dass gemäss neuem Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> Anpassungen an Gruppenanfragen direkt auf die Schweiz anwendbar sind, entspricht nicht der Auffassung der glp von rechtsstaatlichen Grundsätzen. Da aber die Schweiz in den vergangenen Jahren diesen Anpassungen aber sowieso immer zustimmen musste und auch in Zukunft in der Praxis kein Weg daran vorbei führt, kann dies ehrlicherweise auch gleich so legiferiert werden.

Klar ablehnend beurteilen die Grünliberalen:

- Dass der Bundesrat neu den Inhalt von Gruppenanfragen autonom an internationale Standards anpassen kann.
- Dass illegal beschaffte Daten für Amtshilfegesuche verwendet werden können.

### **Zu den einzelnen Änderungen**

- Art 3 und 6 2bis sowie Art 14a: Die glp begrüsst diese Präzisierungen der Gruppenanfragen und zähneknirschend auch die quasi automatische Übernahme von OECD Kommentaren in schweizerisches Recht.
- Art 6 2 ter: Dieser Kompetenzdelegation an den BR stimmt die glp zu.
- Art 7: Grundsätzlich sind die Wünsche zur Anpassung für die glp verständlich. Unser Partei befürchtet, dass beteiligte Staaten sich hier in Wortklaubereien verlieren. Selbstverständlich gilt der Grundsatz von Treu und Glauben und soll nach Meinung der glp nach gesundem Menschenverstand ausgelegt werden. Falls mit dieser Anpassung pendente Gesuche behandelt werden können, ist die glp damit einverstanden. Wichtig ist aber, dass ganz klar sichergestellt ist, dass auf ein Ersuchen wirklich dann nicht eingetreten wird, wenn der ersuchende Staat sein Ersuchen auf Informationen stützt, die er aktiv erlangt hat. Und festgehalten ist, dass unter „Aktiv erlangt“ auch zu verstehen ist, dass er die Daten auch, wenn er sie durch eine Drittpartei beschaffen liess als „Aktiv erlangt“ gilt. Die Definition: „Indessen liegt keine aktive Erlangung vor, wenn der ersuchende Staat die Daten z.B. durch spontane Amtshilfe und damit ohne sein Zutun, d.h. passiv, erhalten hat. „ teilen wir.

Die glp empfiehlt daher diese Definitionen auch im Gesetz festzuhalten, damit keine Missverständnisse auftreten und eben keine Wortklaubereien stattfinden.

- Art 21a: Die nachträgliche Information von Betroffenen ist für die glp nur mit den beiden Punkten a und b in Abs 1 und einer restriktiven Handhabung in der Praxis einigermassen erträglich.

### **Forderungen**

Wir erwarten vom Bundesrat, dass er mit allen Mitteln sicherstellt, dass die Schweiz Peer Review 1 und 2 besteht. Weiter erwarten wir Grünliberalen eine aktivere Vertretung schweizerischer Interessen innerhalb der OECD und keine weiteren unmittelbar folgenden Anpassungen im Steueramtshilfegesetz. Die aktuell gültigen Bestimmungen sollen im Sinne von Stabilität und Rechtssicherheit endlich ein paar Jahre Bestand haben.

### **Fazit**

Werden die Rahmenbedingungen in Art 7 noch klarer definiert und Art 21a in der Praxis restriktiv ausgelegt, können die grünliberalen den vorgeschlagenen Änderungen zähneknirschend zustimmen, basierend auf dem Hauptargument, dass die Schweiz einmal mehr Gefahr laufen würde international negativ in die Schlagzeilen zu geraten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Bei Fragen dazu stehen Ihnen folgende Personen zur Verfügung:

- Thomas Maier, Nationalrat und Mitglied der WAK-N, Tel. 078 652 06 50
- Martin Bäumle, Parteipräsident und Nationalrat ZH, Tel. 079 358 14 85
- Sandra Gurtner-Oesch, Generalsekretärin glp Schweiz, Tel. 078 766 04 60

Mit freundlichen Grüßen



Martin Bäumle, Parteipräsident



Sandra Gurtner-Oesch, Generalsekretärin



Eidgenössisches Finanzdepartement  
Vernehmlassungen  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Bern, 18. September 2013

### **Vernehmlassung zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Geschätzte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Zustellung der Unterlagen in diesem verkürzten Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes. Wir bedauern die sehr kurze Frist für die Bearbeitung der Vorlage, aber nehmen dennoch gerne dazu Stellung.

#### **Allgemeine Beurteilung**

Die SP Schweiz begrüsst die Bemühungen des Bundesrates, „ohne weiteren Verzug die Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken (Global Forum) anzugehen“. Damit wird auch eine zentrale Empfehlung der Expertengruppe „Weiterentwicklung der Finanzplatzstrategie“ (Brunetti-Bericht vom 6. Juni 2013) befolgt, wonach die Schweiz „mit hoher Dringlichkeit die internationalen Vorgaben des Global Forum der OECD umsetzen“ soll und „die Voraussetzungen dafür schafft, im Herbst 2013 zur zweiten Phase der Überprüfung durch das Global Forum zugelassen zu werden“.

Die Botschaft der Expertinnen und Experten um Professor Aymo Brunetti an die Adresse des Bundesrates ist ebenso einfach wie klar: „Entscheidend ist (bei der Weiterentwicklung der Finanzplatzstrategie), dass auf internationaler Ebene ein restriktiver Informationsaustausch unter Behörden zunehmend als Instrument zur Steuervermeidung oder Steuerhinterziehung wahrgenommen wird. Was jahrzehntelang akzeptiert oder zumindest geduldet war, wird als immer problematischer wahrgenommen (...)“.

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz

Spitalgasse 34  
Postfach · 3001 Bern

Telefon 031 329 69 69  
Telefax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch  
www.spschweiz.ch

Damit bestätigt der Brunetti-Bericht, was die SP seit Jahren propagiert hat, aber leider vom Finanzsektor, von den bürgerlichen Parteien und vom Bundesrat zu lange ignoriert worden ist. So waren beispielsweise auch die nun vorgeschlagenen Änderungen des Steueramtshilfegesetzes in der einen oder anderen Form bereits Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen der SP-Fraktion bzw. von Anträgen während der Behandlung des Gesetzes im Parlament. Das gilt insbesondere für die Motion 12.3873 „Abschaffung des Kundenverfahrens bei der Amts- und Rechtshilfe in Steuersachen“ von NR Susanne Leutenegger Oberholzer, die vom Rat am 22. März 2013 abgelehnt wurde.

Für die SP ist klar, dass die internationale Akzeptanz für den schweizerischen Finanzplatz erst dann wieder hergestellt sein wird, wenn die Schweiz nicht nur im Rahmen des Global Forum vollumfänglich kooperiert, sondern auch proaktiv die Amtshilfe hin zu einem automatischen Informationsaustausch vorantreibt und sich entsprechend konstruktiv in die internationale Entwicklung einbringt statt wie bisher immer auf Zeit zu spielen.

## **Änderungen im Detail**

### Gruppensuchen Art. 3 Bst. c, Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> und 2<sup>ter</sup>

Die klare Definition von Gruppensuchen ist zu begrüßen. Es zeigt sich dabei wie kurzfristig es war, dass der Bundesrat bei der Formulierung des Gesetzes darauf verzichtet hat, die sich bereits abzeichnenden Entwicklungen in der OECD zu berücksichtigen. Stattdessen ist die Schweiz nun gezwungen, überstürzt und unter internationalem Druck im Rahmen einer verkürzten Vernehmlassung diese Versäumnisse nachzuholen.

Entsprechend ist es richtig, mit Artikel 6 Absatz 2<sup>ter</sup> dem Bundesrat die Kompetenz zu geben, allfällige Anpassungen des internationalen Standards bei Gruppensuchen künftig selbst vorzunehmen.

### Treu und Glauben Art. 7 Bst. c

Es ist richtig und notwendig, dass Ersuchen den Grundsatz von Treu und Glauben nicht verletzen dürfen. So lange indes kein automatischer Informationsaustausch gewährleistet, dass die ausländischen Steuerbehörden über alle in der Schweiz befindlichen Vermögen ihrer Steuerpflichtigen informiert sind, wird sich der illegale und halblegale Handel mit Kundendaten nicht verhindern lassen. Wenn von den ausländischen Behörden der Nachweis der absolut lupenrein beschafften Kundeninformationen verlangt wird, während häufig im Wissen um die nicht vorhandene Steuerkonformität Kundengelder systematisch angenommen worden sind, wird dieses Verhalten im Ausland die Reputation des Schweizer Finanzplatzes als Komplize der Steuerhinterzieher nur noch bestätigen.

Der Versuch, nun mit der Unterscheidung von aktiv und passiv erlangten Daten einen Ausweg aus diesem Dilemma zu suchen, erachtet die SP als kaum zielführend.



Die SP schlägt stattdessen vor, die Ausführungen zur Datenbeschaffung ganz zu streichen:

*Art. 7 Bst. c*

*Auf das Ersuchen wird nicht eingetreten, wenn:*

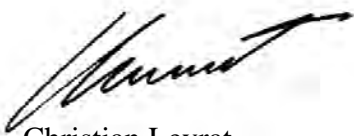
*c. es den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt. (Rest streichen)*

Information der betroffenen Personen Art. 14 Abs. 1 und 2, Art. 14a, Art. 15 Abs. 2 und Art. 21a

Die SP begrüsst die Änderung, wonach Personen nur noch über die wesentlichen Teile des Ersuchens informiert werden. Das gilt ebenso für die Verbesserung, wonach künftig die ersuchenden Behörden in klar definierten Fällen die Möglichkeit erhalten, um ein Verfahren mit nachträglicher Information der beschwerdeberechtigten Person zu ersuchen.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen.

Sozialdemokratische Partei  
der Schweiz



Christian Levrat  
Präsident



Stefan Hostettler  
stv. Generalsekretär

**Eidg. Finanzdepartement EFD  
Staatssekretariat f. int.  
Finanzfragen SIF  
Bundesgasse 3  
3003 Bern**

[vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Bern, 18. September 2013

## **Teilrevision des Steueramtshilfegesetzes**

### **Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)**

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen der oben genannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Gerne äussern wir uns dazu wie folgt:

**Die SVP lehnt die Vorlage klar ab. Erneut lässt der Bundesrat eine schwergewichtige Vernehmlassung im verkürzten Verfahren behandeln. Der kurzfristige Handlungsbedarf wird vom Bundesrat allein dadurch begründet, dass die G20 Finanzminister mittels Mediencommuniqué aufgefordert haben, ohne Verzug die Umsetzung der Empfehlungen des Global Forums anzugehen. Mindestens eine der vom Bundesrat vorgeschlagenen Anpassungen hat indes nichts mit den Empfehlungen des Global Forums zu tun.**

Um den internationalen Standards und damit den Empfehlungen des Global Forum zu entsprechen, soll das Steueramtshilfegesetz (StAhiG) in Bezug auf die vorgängige Information der Personen, die Gegenstand eines Ersuchens sind, geändert werden. Der Bundesrat hat deshalb Mitte August 2013 erneut eine verkürzte Vernehmlassung (nur einen statt drei Monate) für eine Teilrevision des StAhiG eröffnet.

## **Die SVP verlangt die Einhaltung der vorgesehenen Fristen**

Ganz grundsätzlich zeigt sich die SVP zutiefst befremdet darüber, dass erneut unter Missachtung der in der Schweiz dafür vorgesehenen Abläufe im Eilverfahren eine Gesetzesänderung durchgesetzt werden soll. Der Bundesrat begründet dieses Vorgehen allein damit, dass „die G20-Finanzminister in ihrem Communiqué zum Treffen vom 19./20. Juli alle Staaten aufgefordert haben, ohne Verzug die Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum anzugehen.“ Die SVP kann rational nicht nachvollziehen, wie leichtfertig der Bundesrat die rechtliche Souveränität unseres Landes mit Verweis auf irgendwelche im Ausland gefällten Beschlüsse aus der Hand gibt. Dies kommt einem Ausverkauf unserer Demokratie gleich und kann nicht akzeptiert werden.

Auch formell ist das Vorgehen der Regierung falsch: Die Schweizer Gesetzgebung vollzieht sich nach vorgeschriebenen Abläufen und Fristen. Eine Vernehmlassung dauert in der Regel drei Monate und kann nur in sehr gut begründeten Ausnahmefällen verkürzt werden. Der dringende Handlungsbedarf bei der Revision des StAhiG kann vom Bundesrat jedoch nicht hinreichend begründet werden. Aus Sicht der SVP werden jedenfalls keine zwingenden Gründe geliefert, die eine verkürzte Vernehmlassungsfrist rechtfertigen würden. Insbesondere weil die Teilrevision zum Teil gravierende Auswirkungen auf die Steuerpflichtigen hat, sind die Abläufe einzuhalten und eine verkürzte Vernehmlassung an den Absender zurückzuweisen.

## **Rechtsstaatlich fragwürdige Änderungen**

Auch auf der materiellen Ebene ist die Vorlage aus unserer Sicht problematisch: Es ist nicht annehmbar, dass die Informationsrechte der betroffenen Steuerpflichtigen eingeschränkt werden und neu zudem auch Amtshilfe auf Basis gestohlener Bankdaten geleistet werden kann. Letztgenannte Regelung ist bereits grundsätzlich fragwürdig, hat jedoch auch nichts mit den geltenden OECD-Standards zu tun. Das unnötige, unverständliche Vorpreschen ohne Not unserer Regierung in solchen Fragen ist leider kein Novum: Bereits bei der Änderung des Geldwäschereigesetzes (GwG) schoss der Bundesrat unverständlicherweise über sämtliche geltenden internationalen Vorschriften oder Empfehlungen hinaus. Für die SVP ist es nicht nachvollziehbar, weshalb die Schweiz auch Amtshilfeverfahren auf Basis von gestohlenen Daten erlauben sollte. Sie lehnt dies entschieden ab.

Auch Gruppenanfragen (fishing expeditions) hielt die SVP immer als grundsätzlich nicht vereinbar mit dem schweizerischen Bankkundengeheimnis. Das OECD-Musterabkommen kennt zwar keine eigentlichen „fishing expeditions“, erlaubt aber Gruppenanfragen unter bestimmten Voraussetzungen, was inzwischen auch die Schweiz übernommen hat. Gemäss Art. 6 Abs. 2ter erteilt sich der Bundesrat künftig die Kompetenz, den erforderlichen Inhalt eines Gruppensuchens an den von der Schweiz übernommenen internationalen Standard anzupassen. Diese Ausweitung der bundesrätlichen Kompetenz ist für die SVP nicht akzeptabel; über eine solche hat zwingend das Schweizer



Parlament zu befinden. Es ist indessen heute schon absehbar, dass als Folge solcher Gruppenanfragen auch unbescholtene Bürgerinnen und Bürger verdächtigt und verfolgt werden, ohne sich mit den angemessenen Rechtsmitteln dagegen verteidigen zu können.

Sowohl die Auskunftserteilung aufgrund gestohlener Daten sowie das Aushebeln der Rechtsmittel von Bankkunden durch nachträgliche oder gar unterlassene Information bei Steueramtshilfe sind Änderungen, die rechtsstaatlich äusserst fragwürdig sind. Die SVP lehnt diese deshalb entschieden ab.

### **Unnötige Panikmache des Bundesrates**

Die Änderung des Steueramtshilfegesetzes kann aber nur schon deshalb abgelehnt werden, weil der Bundesrat selber festhält, die G20-Finanzminister würden verlangen, dass eine von drei Bedingungen zur Zulassung in die 2. Phase vollständig umgesetzt sein muss: a) Amtshilfeverfahren mit der Möglichkeit der Informationsübermittlung ohne vorgängige Information der betroffenen Person, b) Herstellung der Transparenz bei Inhaberaktien oder c) eine genügende Anzahl von Doppelbesteuerungsabkommen mit Amtshilfe nach OECD-Standard. Zumindest die Forderungen c) und demnächst nach Absicht des Bundesrates auch b) dürften von der Schweiz erfüllt werden. Die Panikmache des Bundesrates ist somit nicht angebracht. Genauso verhält es sich mit den Drohungen mit schwarzen und grauen Listen durch G20 oder OECD.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

### **SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI**

Der Parteipräsident



Toni Brunner

Nationalrat

Der Generalsekretär



Martin Baltisser

**Von:** [Stüssi Berta](#) im Auftrag von [Müller Roland A.](#)  
**An:** [\\_SIF-Vernehmlassungen](#)  
**Cc:** [Müller Roland A.](#)  
**Betreff:** Vernehmlassung: Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten und eines Bundesgesetzes über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen:  
**Datum:** Freitag, 23. Januar 2015 08:08:42  
**Dringlichkeit:** Hoch

---

**Genehmigung der multilateralen Vereinbarung der zuständigen Behörden über den automatischen Informationsaustausch über Finanzkonten und eines Bundesgesetzes über den internationalen automatischen Informationsaustausch in Steuersachen:  
Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. Januar 2015 haben Sie uns eingeladen, zum obenerwähnten Geschäft Stellung zu nehmen. Für die Möglichkeit der Stellungnahme und die Gelegenheit, uns dazu einzubringen, danken wir Ihnen bestens.

Da diese Frage gemäss Arbeitsteilung mit economiesuisse – Verband der Schweizer Unternehmen – in dessen Zuständigkeitsbereich fällt, verzichten wir auf eine eigene Eingabe.

Mit freundlichen Grüssen  
Berta Stüssi i.A. Prof. Dr. Roland A. Müller

-----  
Berta Stüssi  
Direktionsassistentin  
SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND  
Hegibachstrasse 47  
Postfach  
8032 Zürich  
Tel. +41 44 421 17 17  
Fax +41 44 421 17 18  
Direktwahl: +41 44 421 17 47  
[stuessi@arbeitgeber.ch](mailto:stuessi@arbeitgeber.ch)  
[www.arbeitgeber.ch](http://www.arbeitgeber.ch)

Folgen Sie uns auf Twitter:  
[www.twitter.com/arbeitgeber\\_ch](http://www.twitter.com/arbeitgeber_ch)

Möchten Sie über die Positionen und Aktivitäten des Schweizerischen Arbeitgeberverbands informiert sein?  
Abonnieren Sie unseren [Newsletter und News-Service](#).



Frau Eveline Widmer-Schlumpf  
Bundesrätin  
Eidg. Finanzdepartement EFD  
Bernhof  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an: [vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

18. September 2013

## **Stellungnahme zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes (StAhiG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf

Mit Schreiben vom 14. August 2013 haben Sie uns zur Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über die internationale Amtshilfe in Steuersachen (Steueramtshilfegesetz, StAhiG) eingeladen. Wir bedanken uns für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung und nehmen diese gerne aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive wahr. Zur Beantwortung von Detailfragen und hinsichtlich konkreter Änderungsanträge verweisen wir auf die Eingaben von SwissHoldings und der Schweizerischen Bankiervereinigung sowie jener der Treuhand-Kammer, welche wir unterstützen.

### **1 Grundsätzliches**

Der Bundesrat schlägt eine Revision des Steueramtshilfegesetzes vor. Er will damit in erster Linie die im Peer-Review-Bericht des Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken (Global Forum) aufgebrachten Empfehlungen umsetzen. Dadurch sollen schmerzhafteste Sanktionen für die Schweiz und ihre Unternehmen vermieden werden.

Die Vorlage tangiert juristisch und politisch heikle Fragen: Wie beispielsweise jene, ob die Einhaltung rechtsstaatlich fundamentaler Prinzipien der Erfüllung politischer und volkswirtschaftlicher „Notwendigkeiten“ vorgeht. Die Beantwortung solcher Fragen kommt einer Gratwanderung gleich. Je nach Gewichtung der gegeneinander abzuwägenden Güter fällt die Entscheidung zu Gunsten der einen oder der anderen Seite aus. Wir haben bei unseren Mitgliedern eine Umfrage zur vorliegenden Revision durchgeführt. Als Dachverband der Schweizer Wirtschaft antworten wir mit der Mehrheit unserer Mitglieder ohne aber die Haltung der Minderheit zu entkräften oder in Frage zu stellen.

## **2 Ausnahmen von der vorgängigen Notifikation der steuerpflichtigen Person (Art. 21a)**

Mit der Mehrheit der antwortenden Mitglieder akzeptieren wir grundsätzlich die Absicht des Bundesrats, das Informationsrecht der betroffenen Personen in gewissen Fällen einzuschränken bzw. diese Person erst nach der Übermittlung der Informationen an die ersuchende Behörde zu gewähren. Solche Fälle müssen jedoch die absolute Ausnahme bleiben. Ausserdem ist die Anwendbarkeit der Regel auf Personen mit (Wohn)-Sitz ausserhalb der Schweiz zu beschränken. Darüber hinaus soll der fahrlässige Verstoss gegen das Informationsverbot straflos bleiben. Diese Punkte gilt es gesetzlich festzuhalten. Für die konkreten Anträge verweisen wir auf die Eingabe der Schweizerischen Bankiervereinigung zu Artikel 21 a (neu), welche wir in diesem Punkt vollumfänglich unterstützen.

## **3 Amtshilfegesuche, die auf gestohlenen Daten basieren (Art. 7c)**

Der Vorschlag des Bundesrats sieht vor, dass die Schweiz in gewissen Fällen (passives Verhalten) Bankdaten ins Ausland liefern soll, selbst wenn das Amtshilfegesuch auf gestohlenen Daten beruht. Mit dieser Anpassung dürfte die Schweiz die für sie wichtige zweite Prüfungsphase des Global Forum in Angriff nehmen. In dieser Phase wird untersucht, ob die Schweiz in der Praxis auch tatsächlich steuerliche Amtshilfe gewährt.

Würde die Schweiz Amtshilfe bei Gesuchen gewähren, die auf in der Schweiz entwendeten Daten beruhen, würde sie indirekt strafbare Handlungen rechtfertigen. Damit würden wir nicht nur unsere Rechtsordnung, sondern auch international gültige Rechtsgrundsätze untergraben. Auch wenn das Bestehen der Amtshilfeprüfung des Global Forum für die Schweiz zentrale Bedeutung hat, lehnen wir mit der Mehrheit der bei uns eingegangenen Stellungnahmen diese Änderung ab. Eine Minderheit stimmt ihr hingegen zu. In diesem Zusammenhang generell wichtig erscheint uns, dass Datendiebe und deren Gehilfen oder Anstifter strafrechtlich verfolgt werden (können). Hier gilt es allfällig bestehende Gesetzeslücken zu schliessen.

## **4 Gruppensuchen (Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> und 2<sup>ter</sup>)**

Für die Anpassung der Schweizer Amtshilfegesetzgebung an den neuen OECD-Standard besteht in unseren Augen keine Dringlichkeit (Gruppensuchen sind nicht teil der laufenden Prüfung des Global Forum) und damit stellt sich für uns die Frage der Notwendigkeit. Für die Anpassung spricht, dass damit einem möglichen künftigen Druck vorgebeugt würde und die Schweiz Gruppensuchen im Verhältnis zu den USA bereits zulässt. Ausserdem könnte damit ein Reputationsgewinn einhergehen.

Problematisch hingegen erscheint uns, dass der in Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> erwähnte Kommentar zu Artikel 26 des OECD-Musterabkommens keine für die Schweiz rechtlich verbindliche Regel darstellt und auch inhaltlich nicht ausreichend justiziabel ist. Ausserdem lehnen wir es ab, dass gemäss Art. 6 Abs. 2<sup>ter</sup> der Bundesrat den erforderlichen Inhalt eines Gruppensuchens an den von der Schweiz übernommenen internationalen Standard anpassen können soll. Wir plädieren dafür, dass diesbezüglich am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgehalten und das Parlament in diese Entscheidungen mit einbezogen würde. Will man auf der vorgeschlagenen Anpassung zu Gruppensuchen bestehen, müssen diese Punkte korrigiert werden.

## 5 Schlussbemerkungen

Zusätzlich zu den obigen Anmerkungen verleihen wir unserer Skepsis darüber Ausdruck, dass auf Bundesebene eine wachsende Anzahl Vernehmlassungen im verkürzten Verfahren durchgeführt werden. Auch wenn es für jeden Einzelfall plausible Gründe geben mag, muss dieser Tendenz Einhalt geboten werden.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens. Bei Fragen sind wir gerne für Sie da.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse



Dr. Frank Marty  
Mitglied der Geschäftsleitung



Sandra Spieser  
Stv. Leiterin Finanzen & Steuern

Eidg. Finanzdepartement  
3003 Bern

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Zürich, 12. September 2013 HSC

### **Vernehmlassung zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes (StAhiG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zu dieser Vorlage äussern zu können.

#### **Grundsätzliches**

Der *Kaufmännische Verband Schweiz* hat die im Jahre 2012 unterbreitete Ausarbeitung des Steueramtshilfegesetzes unterstützt und als im Interesse des Finanzplatzes Schweiz stehend erachtet. Die nunmehr vorgeschlagene Änderung dieses Gesetzes erfolgt vor allem auf internationalen Druck hin (konkret: Druck der G20-Finanzminister und der Notenbankgouverneure zur Umsetzung der Empfehlungen des *Global Forums* für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken). Im Sinne einer wirkungsvollen Umsetzung der Weissgeldstrategie können wir diesen Änderungen *grundsätzlich zustimmen*.

#### **Amtshilfe in Fällen, die auf illegal beschafften Daten beruhen**

Zur Debatte steht hier, ob die Schweiz Amtshilfe auch in den Fällen gewährt, in denen das Gesuch auf illegal erworbenen Daten beruht. Nach der heute geltenden Regelung (Art. 7 Bst. c StAhiG) wird – unseres Erachtens zu Recht - auf ein Gesuch nicht eingetreten, wenn es auf Informationen beruht, die nach schweizerischem Recht durch strafbare Handlungen erlangt

worden sind (z.B. gestohlene Daten), da hier der Grundsatz von Treu und Glauben verletzt wird. Sie schlagen nun vor, Art. 7 Bst. c dahingehend abzuändern bzw. zu präzisieren, dass Amtshilfe gleichwohl in den Fällen geleistet wird, in denen der ersuchende Staat die Daten nicht aktiv (z.B. durch Auftragserteilung an eine Drittperson) erlangt hat, sondern nur passiv (z.B. durch spontane Rechtshilfe<sup>1</sup>), davon Kenntnis erlangt hat und sich in der Folge in seinem Amtshilfegesuch auf eigenständige Untersuchungen abstützt.

- Diese Regelung erscheint uns sinnvoll und vertretbar.

### **Verfahren mit nachträglicher Information der beschwerdeberechtigten Person (Art. 21a (neu))**

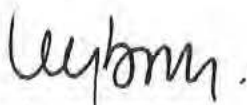
Zur Debatte steht die *heutige Regelung* im StAhiG, die in jedem Fall eine *vorgängige Information* der im Zusammenhang mit einem Amtshilfegesuch beschwerdeberechtigten Personen vorsieht. Die Vorgaben des Global Forums sehen aber vor, dass *in bestimmten Fällen – hohe Dringlichkeit (Verjährung) oder Notwendigkeit verdeckter Ermittlungen* – die beschwerdeberechtigten Personen erst *nach* Übermittlung der Informationen darüber in Kenntnis gesetzt werden.

- Unter der Voraussetzung, dass in beiden Fällen die ersuchende ausländische Behörden ihr Ersuchen *glaubhaft* machen kann, können wir dieser Neuregelung zustimmen. Die Änderung von Art. 21 a (neu) entspricht der Zielsetzung des Gesetzes.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, die Sie unseren Ausführungen schenken.

Mit freundlichen Grüßen

### **KAUFMÄNNISCHER VERBAND SCHWEIZ**



lic. iur. Peter Kyburz  
CEO KV-Schweiz-Gruppe



lic. rer. pol. Claude Meier  
Leiter Zentralsekretariat / Leiter Bildung

<sup>1</sup> Spontane Lieferung von Informationen aufgrund ihrer aufsichtsrechtlichen Relevanz.



**Von:** [Müller Roland A.](#)  
**An:** [\\_SIF-Vernehmlassungen](#)  
**Betreff:** Änderung des Steueramtshilfegesetzes: Durchführung einer verkürzten Vernehmlassung  
**Datum:** Freitag, 23. August 2013 12:24:43  
**Anlagen:** [image001.jpg](#)  
**Dringlichkeit:** Hoch

---

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. August 2013 haben Sie uns eingeladen, zur obenerwähnten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Für die Möglichkeit der Stellungnahme und die Gelegenheit, uns dazu einzubringen, danken wir Ihnen.

Da diese Frage gemäss Arbeitsteilung mit economiesuisse – Verband der Schweizer Unternehmen – in dessen Zuständigkeitsbereich fällt, verzichten wir auf eine eigene Eingabe.

Mit freundlichen Grüssen  
Berta Stüssi i.A. Prof. Dr. Roland A. Müller

-----  
Berta Stüssi  
Direktionsassistentin  
SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND  
Hegibachstrasse 47  
Postfach  
8032 Zürich  
Tel. +41 44 421 17 17  
Fax +41 44 421 17 18  
Direktwahl: +41 44 421 17 47  
[stuessi@arbeitgeber.ch](mailto:stuessi@arbeitgeber.ch)  
[www.arbeitgeber.ch](http://www.arbeitgeber.ch)

1-12-Nein



Eidgenössische Steuerverwaltung  
Eigerstrasse 65  
3003 Bern

[vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Bern, 18. September 2013

## Vernehmlassungsantwort zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
Geschätzte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes Stellung nehmen zu können.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) begrüsst es, dass die Empfehlungen des Global Forum für Transparenz und Informationsaustausch zu Steuerzwecken ohne weiteren Verzug umgesetzt werden sollen. Dies ist unerlässlich für die internationale Akzeptanz des schweizerischen Finanzplatzes und von zentraler Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Schweiz. Deshalb unterstützen wir die vorgeschlagenen Anpassungen des Steueramtshilfegesetzes.

Insbesondere erachtet der SGB es als positiv, dass unter bestimmten Voraussetzungen Verfahren mit nachträglicher Information der beschwerdeberechtigten Personen durchgeführt werden können und die betroffenen Personen nur noch über die wesentlichen Teile des Ersuchens zu informieren sind (Art. 14 Abs. 1 und 2, Art. 14a, Art. 15 Abs. 2 und Art. 21a). Ebenfalls sinnvoll ist die klare Definition von Gruppensuchen und die Kompetenz des Bundesrates, den erforderlichen Inhalt eines Gruppensuchens selbst dem internationalen Standard anpassen zu können (Art. 3 Bst. c, Art. 6 Abs. 2bis und 2ter).

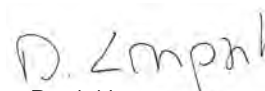
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Paul Rechsteiner  
Präsident



Daniel Lampart  
Leiter SGB-Sekretariat

Madame la Conseillère fédérale  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Département fédéral des finances  
Bernerhof  
Bundesgasse 3  
3003 Berne  
Par e-mail: vernehmlassungen@sif.admin.ch

Bâle, le 18 septembre 2013  
St.1 / JBR

## **Modification de la loi sur l'assistance administrative fiscale: procédure de consultation accélérée**

Mesdames,

Nous vous remercions de nous soumettre le projet de modification de la loi sur l'assistance administrative fiscale dans le cadre d'une procédure de consultation accélérée.

Nous saluons le principe d'une modification de la loi sur l'assistance administrative afin de permettre une adaptation au standard international, de sorte que la Suisse puisse passer à la phase 2 du Forum mondial et afin de réussir le moment venu l'examen dans le cadre de cette deuxième phase également. En résumé, voici notre position:

- Demandes groupées: nous sommes d'accord avec le principe d'une adaptation de la législation suisse, et proposons quelques adaptations de nature technique.
- Recours à des données acquises illicitement pour fonder une demande d'assistance administrative: nous nous opposons à l'octroi de l'assistance administrative basée sur des données volées, y compris dans le cas où elles ont été obtenues passivement.
- Exception à la notification de la personne concernée par une demande d'assistance administrative: nous sommes d'accord avec l'introduction d'une exception, celle-ci doit cependant être interprétée de façon restrictive et ne doit s'appliquer ni aux personnes résidant en Suisse ni aux personnes résidant dans un pays n'assurant pas une protection juridique appropriée ou ne garantissant pas le respect des conditions de l'Etat de droit.

## Remarques liminaires

2

Nous constatons que le projet de modification de la loi sur l'assistance administrative est dans une très large mesure motivé par la volonté de la Suisse de se conformer au standard international en matière d'échange de renseignements. En effet, depuis la «Mise à jour du Modèle de convention fiscale de l'OCDE et du commentaire s'y rapportant» le 17 juillet 2012, les demandes groupées font partie du standard international. De plus, selon le rapport du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales du 1<sup>er</sup> juin 2011 (phase 1 de l'examen par les pairs de la Suisse), la mise en œuvre intégrale de l'une des mesures suivantes devrait permettre à la Suisse d'être admise à la deuxième phase de cet examen:

- a) admission, dans des cas exceptionnels, de la transmission de données sans information préalable de la personne concernée;
- b) création de la transparence concernant les actions au porteur; ou
- c) conclusion d'un nombre suffisant de conventions contre les doubles impositions (CDI) prévoyant une assistance administrative conforme à la norme de l'OCDE.

Nous comprenons la volonté des autorités suisses de prendre les mesures nécessaires visant à assurer une conformité avec le standard international, afin que la Suisse puisse passer à la deuxième phase de l'examen par les pairs du Forum mondial et, une fois cet objectif atteint, passer avec succès l'examen par les pairs de cette phase également. Nous soutenons le principe de cette démarche sans réserve.

En ce qui concerne les dispositions relatives aux demandes groupées, nous rappelons que la loi actuelle permet déjà leur traitement, certaines adaptations étant toutefois utiles.

En outre, nous remarquons que la possibilité d'un recours à des données acquises illégalement ne constitue pas l'une des trois mesures que la Suisse doit prendre pour être admise à la phase 2 de l'examen par les pairs du Forum mondial.

Pour ce qui est de l'admission, dans des cas exceptionnels, de la transmission de données sans information préalable de la personne concernée, nous remarquons que ce point ne constitue que l'une des trois mesures à mettre en œuvre telles qu'indiquées par le Forum mondial. Dans ce contexte, nous regrettons de devoir constater que la Suisse qui a conclu un grand nombre de conventions fiscales reprenant le standard international en matière d'échange de renseignements, y compris avec ses partenaires économiques importants, ne remplit toujours pas, selon l'interprétation du Forum mondial, la condition de la conclusion d'un nombre suffisant de conventions prévoyant une assistance administrative conforme à la norme internationale.

## Nouvelles dispositions sur les demandes groupées

### Article 3

La définition des demandes groupées (art. 3 let. c du projet de loi) est correcte.

## Article 6

La formulation de l'art. 6 al. 2<sup>bis</sup> du projet de loi selon lequel «*Le contenu requis d'une demande groupée se fonde sur le commentaire de l'art. 26 du Modèle de convention de l'OCDE dans sa teneur de 2012*» est claire. Par contre, nous ne comprenons pas l'art. 6 al. 2<sup>ter</sup> qui prévoit une délégation de compétence au Conseil fédéral, qui pourrait «*adapter le contenu requis d'une demande groupée au standard international repris par la Suisse*». En effet, s'il s'agit de reprendre un nouveau standard ne correspondant plus au commentaire de 2012, le Conseil fédéral devrait modifier la loi dans laquelle figure cette référence précise et pour ce faire, il doit passer par le Parlement. Il en découle qu'une délégation de compétence, telle qu'elle est prévue, n'est pas possible. Une solution pragmatique concernant le contenu des demandes groupées serait de le définir dans le cadre d'une ordonnance que le Conseil fédéral pourrait adapter le cas échéant.

Sur le contenu de l'art. 6, nous souhaitons préciser que si les demandes groupées devaient être admises dans le cas de toutes les conventions de double imposition reprenant le standard international en matière d'échange de renseignements, il convient de le préciser explicitement dans la loi. Cela nous paraît nécessaire du fait que certains messages portant sur des conventions reprenant l'art. 26 OCDE, rédigés peu après la reprise par la Suisse de ce standard, décrivent des pratiques qui ne correspondent plus au standard actuel en matière d'échange de renseignements. Assurer la primauté de la loi sur un traité international de droit public (Treaty Override) est la seule façon de clarifier de difficiles questions d'interprétation et de lever l'insécurité juridique qui pourrait en découler. Comme les conventions sont des traités internationaux qui ont la primauté sur la loi sur l'assistance administrative, il est nécessaire de préciser dans cette loi, par une disposition expresse, que les dispositions de la loi sur les demandes groupées priment sur d'éventuelles dispositions divergentes des conventions. Une telle primauté doit toutefois se limiter aux conventions reprenant le standard international en matière d'échange de renseignements négociées après le 13 mars 2009 et ne saurait s'étendre à l'ensemble des conventions de double imposition conclues par la Suisse.

### Proposition

Art. 6 al. 2<sup>bis</sup> et 2<sup>ter</sup>

*En allemand*

<sup>2bis</sup> Der Bundesrat bestimmt den erforderlichen Inhalt eines Gruppensuchens und kann diesen an internationale Standards anpassen.

<sup>2ter</sup> 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.



*En français*

<sup>2bis</sup> Le Conseil fédéral détermine le contenu requis d'une demande groupée et peut l'adapter au standard international.

<sup>2ter</sup> Les demandes groupées entrent dans le champ d'application des Conventions de double imposition ou d'autres conventions internationales qui prévoient un échange de renseignements en matière fiscale, qui ont été négociées et sont entrées en vigueur après le 13 mars 2013 et qui contiennent une clause sur l'assistance administrative.

Article 14a

Nous souhaitons en premier lieu faire une remarque rédactionnelle. L'art. 14a concerne les demandes groupées et son titre est en conséquence: «*Information lors de demandes groupées*». L'art. 14 concerne par contre les demandes individuelles, son titre pourrait dès lors être adapté comme suit: «*Information des personnes habilitées à recourir lors de demandes individuelles*».

L'art. 14a al. 2 du projet prévoit que «*L'AFC informe de la demande les personnes habilitées à recourir qui sont domiciliées ou ont leur siège en Suisse. Si une personne habilitée à recourir est domiciliée ou a son siège à l'étranger, l'AFC informe de la demande le détenteur des renseignements.*». Nous ne comprenons pas la deuxième phrase de cet alinéa, étant donné que le détenteur de renseignements a déjà été informé du contenu de la demande (art. 10 al. 2 de la loi) et que c'est le détenteur des renseignements qui doit justement identifier les personnes concernées par la demande (art. 14a al. 1 du projet).

L'art. 14a al. 3 du projet prévoit ce qui suit: «*Le détenteur des renseignements doit informer de la demande les personnes habilitées à recourir qui sont domiciliées ou ont leur siège à l'étranger et les prier de désigner un représentant en Suisse autorisé à recevoir des notifications.*». L'obligation d'information prévue pour le détenteur de renseignements de même que l'obligation en relation avec la désignation d'un représentant en Suisse autorisé à recevoir des notifications ne correspondent pas, comme cela est indiqué dans le rapport explicatif, à la procédure prévue à l'art. 20I de l'Ordonnance concernant la convention de double imposition américano-suisse du 2 octobre 1996 qui précise: «*l'Administration fédérale des contributions invite le détenteur de renseignements à identifier ces personnes et à faire désigner par celles-ci une personne en Suisse habilitée à recevoir des notifications*». De même, l'art. 80I de la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP) prévoit un droit d'information et non pas une obligation. De plus, la loi sur l'assistance administrative prévoit à l'art. 14 al. 3, dans le cadre de demandes individuelles, que «*Lorsqu'une personne visée à l'al. 1 ou 2 (personne habilitée à recourir) est domiciliée à l'étranger, l'AFC invite le détenteur des renseignements à faire désigner par cette personne un représentant en Suisse autorisé à recevoir des notifications. Elle lui fixe un délai pour ce faire*». En conséquence, il n'y a pas de raison de prévoir une obligation d'information pour les détenteurs de renseignements dans le cadre de l'assistance administrative pour les demandes groupées: l'obligation d'informer revient à l'AFC. Un droit d'information doit par contre être aménagé.

Il convient encore de mentionner dans ce contexte que le détenteur de renseignements a une relation contractuelle avec ses clients mais pas forcément avec le bénéficiaire effectif. Introduire l'obligation pour le détenteur de renseignements d'informer la personne concernée (bénéficiaire effectif) pourrait conduire à contrevenir à l'art. 47 de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (LB). Cet élément constitue une raison supplémentaire de ne pas prévoir d'obligation d'information pour le détenteur de renseignements, mais seulement un droit.

#### Proposition

Art. 14a al. 2 et 3

##### *En allemand*

<sup>2</sup> Die ESTV informiert die beschwerdeberechtigten Personen mit Sitz oder Wohnsitz in der Schweiz über das Ersuchen. ~~Hat eine beschwerdeberechtigte Person ihren Sitz oder Wohnsitz im Ausland, so informiert die ESTV die Informationsinhaberin oder den Informationsinhaber über das Ersuchen.~~

<sup>3</sup> 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.

##### *En français*

<sup>2</sup> L'AFC informe de la demande les personnes habilitées à recourir qui sont domiciliées ou ont leur siège en Suisse. ~~Si une personne habilitée à recourir est domiciliée ou a son siège à l'étranger, l'AFC informe de la demande le détenteur des renseignements.~~

<sup>3</sup> Le détenteur des renseignements est invité à informer de la demande les personnes habilitées à recourir qui sont domiciliées ou ont leur siège à l'étranger et à les prier de désigner un représentant en Suisse autorisé à recevoir des notifications.

L'art. 14a al. 4 du projet décrit le contenu de la publication dans la Feuille fédérale portant sur l'information des personnes concernées par une demande groupée. Par souci de clarté, il convient de préciser que la publication dans la Feuille fédérale prévue à l'art. 14a al. 4 devrait se faire, comme cela figure à l'al. 6 du même article, sans indiquer de nom de la personne concernée. Ni le projet de loi, ni le rapport explicatif ne précisent quand cette publication aura lieu. Si au moment de cette publication, l'AFC était en possession de noms de personnes visées par la demande groupée, ces dernières devraient pouvoir profiter d'une protection.

L'art. 14 al. 5 du projet prévoit un délai de 20 jours pour désigner le représentant autorisé à recevoir des notifications. Le même délai devrait valoir pour l'indication de l'adresse en Suisse.

**Proposition**

Art. 14a al. 4 et 5

*En allemand*

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

a. über Eingang und Inhalt des Amtshilfeersuchens;

[...]

<sup>5</sup> 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.

*En français*

<sup>4</sup> L'AFC informe en outre, par publication dans la Feuille fédérale, sans indiquer de nom, les personnes concernées par la demande groupée:

a. de la réception et du contenu de la demande d'assistance administrative;

[...]

<sup>5</sup> Le délai accordé pour indiquer l'adresse en Suisse ou désigner le représentant autorisé à recevoir des notifications est de 20 jours. Il court à compter du jour qui suit la publication dans la Feuille fédérale.

Enfin, d'un point de vue de la systématique le contenu de l'art. 14a al. 6 devrait plutôt être placé dans la Section 4 (« *Transmission des renseignements* »).

**Demandes d'assistance administrative basées sur des données acquises illicitement**

L'art. 7 let. c du projet de loi restreint la non entrée en matière lorsque la demande d'assistance se fonde sur des renseignements obtenus activement par des actes punissables au regard du droit suisse. Une demande de renseignements basée sur un comportement passif de l'Etat requérant devrait par contre être traitée.

Nous souhaitons rappeler que, dans le Message concernant l'adoption d'une loi sur l'assistance administrative fiscale du 6 juillet 2011 (commentaire à l'art. 7 let. c), le Conseil fédéral indiquait ce qui suit au sujet du recours à des données acquises illégalement: «*Enfin, l'AFC n'entre pas en matière lorsque la demande viole le principe de la bonne foi, notamment si elle se fonde sur des renseignements obtenus par des actes punissables au regard du droit suisse. C'est par exemple le cas de données bancaires obtenues illégalement, puis remises ou vendues à un Etat.*». Le Conseil fédéral semblait donc exclure un comportement passif de l'Etat requérant qui aurait reçu par le biais de l'échange de renseignements spontané des données acquises illégalement, le principe de la bonne foi étant violé dans ce cas également. Le rapport explicatif ac-

compagnant le projet de loi actuel indique désormais ce qui suit dans ce contexte: « *Un Etat qui se procure activement des données par des moyens illégaux et fonde une demande d'assistance sur ce genre de données court-circuite l'assistance administrative convenue, ce qui peut être considéré comme une violation du principe de la bonne foi. En revanche, on ne peut guère reprocher à un Etat qui reçoit des données acquises illégalement d'une manière entièrement passive (p. ex. via l'assistance administrative spontanée) et fonde sa demande d'assistance sur ces données de violer le principe de la bonne foi tel qu'il est interprété en droit international* ». Nous avons de la peine à comprendre une telle évolution de l'interprétation du principe de la bonne foi entre la publication du message en juillet 2011 et celle du rapport explicatif en août 2013. Les tentatives de pression d'Etats étrangers ne constituent dans ce contexte pas une base légitime suffisante pour forcer la Suisse à modifier sa position.

De plus, la copie et la vente subséquente de données de clients bancaires remplit les conditions de l'art. 162 du code pénal (CP) portant sur la violation du secret de fabrication ou du secret commercial, de l'art. 271 CP, portant sur des actes exécutés sans droit pour un Etat étranger, de l'art. 273, portant sur le service de renseignements économiques, de l'art. 47 LB de même que de l'art. 23 en relation avec l'art. 6 de la Loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD), portant sur la concurrence déloyale en relation avec la violation des secrets de fabrication ou d'affaires.

Nous remarquons aussi qu'accorder l'assistance administrative sur les demandes basées sur des données acquises illégalement ne constitue pas l'une des trois mesures que la Suisse doit prendre pour passer à la phase 2 du Forum mondial.

Il est vrai que le rapport du Forum mondial sur la Suisse de 2011 mentionnait sur ce sujet et à propos de l'ordonnance sur l'entraide administrative alors en vigueur ce qui suit:

*183. Overall, to the extent that Article 5(2)(c) of the OACDI may go beyond the concept of ordre public or good faith, Article 5(2) may create an additional threshold which is not consistent with the standard. In such a case, the AFC would not be empowered to use the access powers described in Articles 6-9 of the OACDI. Whether or not in practice this provision is applied inconsistently with the standard should be considered in the Phase 2 review of Switzerland.*

Il en découle que si un recours à des données acquises illégalement ne constitue pas un élément pouvant nuire au passage de la phase 1 à la phase 2, cet élément pourrait conduire à une difficulté lors de la phase 2, dans la mesure où il pourrait être considéré comme un élément ayant empêché un échange effectif de renseignements. Nous soulignons toutefois que d'autres pays ne permettent pas non plus l'utilisation de données acquises illicitement dans le cadre de procédures de taxation.

Le Tribunal fédéral s'est exprimé sur le recours à des données obtenues illégalement et a conclu que de telles données peuvent être utilisées dans le cadre d'une procédure de taxation à condition que ces données puissent également être obtenues directement par les autorités fiscales<sup>1</sup>. Il convient de relever que le Tribunal fédéral se réfère

<sup>1</sup> Arrêt du TF 2C\_514/2007 du 2 octobre 2007, considérant n° 3: «Aus diesen Gründen hätte die kantonale Veranlagungsbehörde sich die Informationen über die Familienstiftung des Beschwerdeführers auch direkt beim Treuhänder beschaffen

à l'accès par l'autorité fiscale à des informations détenues par des fiduciaires, auxquelles les autorités fiscales ont accès; la situation est différente pour les données bancaires auxquelles les autorités fiscales suisses n'ont de fait pas accès. De plus, cet arrêt ne doit pas nous permettre de conclure que le recours à des données acquises de manière illégale, mais ayant été obtenues passivement par un échange spontané de renseignements peut fonder une demande d'assistance administrative sur laquelle la Suisse doit entrer en matière: cela reviendrait à admettre le bien-fondé de demandes basées sur des actes punissables en Suisse.

Nous considérons dans ce contexte qu'il faut éviter l'encouragement du vol de données. Si la Suisse permet l'utilisation de données volées par les autorités fiscales d'Etats étrangers, il faut s'attendre à ce que l'attrait pour ce genre de données s'accroisse dangereusement et représente un véritable encouragement de ce type d'activité.

Nous remarquons enfin que depuis l'adoption des termes de référence du Forum mondial en 2010, sur lesquels se basent l'examen par les pairs de la Suisse, il y a eu un assouplissement considérable du standard international en matière d'assistance administrative, notamment par l'introduction de la possibilité de procéder à des demandes groupées, qui constituent des voies additionnelles d'accorder l'assistance administrative conformément à la législation suisse.

En conséquence, bien que nous comprenons que l'objectif recherché par la proposition d'admettre un échange de renseignements basé sur des données acquises illégalement aurait pour but de satisfaire aux exigences de la phase 2 de l'examen par les pairs du Forum mondial, nous ne pouvons pas accepter cette proposition et nous nous y opposons.

### **Transmission de données sans information préalable de la personne concernée**

Le projet prévoit à l'art 21a une information de la personne habilitée à recourir, de manière exceptionnelle après que les renseignements ont été transmis; l'exception est prévue dans les deux cas suivants: l'urgence et le danger que l'aboutissement de l'enquête soit compromis.

Une telle exception prive les personnes habilitées à recourir d'une possibilité importante, à savoir celle de faire contrôler par le juge la transmission des données avant que cette dernière ait eu lieu. La possibilité d'un recours ultérieur dans lequel seule la constatation de la non-conformité au droit peut être invoquée, ne constitue pas un élément correctif équivalent.

Le standard international préconise toutefois une telle exception. A ce titre, nous souhaitons que le Conseil fédéral dans son message au Parlement indique quelle est la situation légale dans d'autres pays en relation avec l'information de la personne concernée et l'exception prévue selon le standard (par exemple pour l'Allemagne,

---

*können. Die von der Eidgenössischen Steuerverwaltung erlangten Beweise unterliegen daher keinem Beweisverwertungsverbot. Dass sie von einem liechtensteinischen Treuhänder stammen, ändert daran nichts. Für die Frage, ob die Daten einem Beweisverwertungsverbot unterliegen oder nicht, kann es nicht darauf ankommen, ob sie aus inländischer oder ausländischer Quelle stammen ».*



l'Autriche, les Etats-Unis, la France, le Luxembourg et le Royaume-Uni) de manière à permettre une comparaison internationale, qui serait également utile dans le cadre du Forum mondial.

Dans ces circonstances, la formulation proposée dans le projet est conforme au standard. L'exception ne doit cependant pas devenir la règle et doit être appliquée avec une grande retenue:

- le fait qu'il s'agit effectivement d'une exception doit être inscrit dans la loi;
- les autorités étrangères requérantes doivent rendre vraisemblables l'urgence et le danger que l'aboutissement de l'enquête soit compromis (cette dernière condition semble à notre avis devoir être rarement remplie, étant donné que dans le cadre des documents bancaires, la personne concernée n'est pas en mesure de les détruire et que les documents bancaires sont justement destinés à apporter la preuve permettant à l'enquête d'aboutir);
- les autorités étrangères ne peuvent pas chaque fois qu'elles adressent une demande, par exemple en relation avec des documents bancaires, invoquer l'exception;
- une telle exception, qui entame lourdement la protection de la personne concernée dans la procédure d'assistance administrative ne doit pas s'appliquer:
  - lorsqu'une demande d'assistance administrative concerne des personnes résidant en Suisse,
  - lorsque dans l'Etat requérant, une protection juridique appropriée n'est pas garantie ou que les conditions de l'Etat de droit ne sont pas suffisamment assurées; cet élément, qui peut paraître difficile à estimer, doit toutefois également être considéré par les pays pratiquant l'échange automatique de renseignements.

Enfin, nous proposons de ne pas punir les cas de négligence si l'interdiction d'informer est enfreinte. Cet état de fait nous paraît disproportionné en particulier en considérant que le dol éventuel («*Eventualvorsatz*») est déjà compris par la disposition. Il convient également de remarquer que l'information de la personne concernée est en règle générale permise et même garantie constitutionnellement. De ce point de vue également, punir une négligence serait disproportionné.

## Proposition

Art. 21a al. 1, 1bis (nouveau), 4

*En allemand*

<sup>1</sup> Ausnahmsweise 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:

[...]

<sup>1bis</sup> 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.

<sup>4</sup> Verstösst eine Person vorsätzlich **oder fahrlässig** gegen das Informationsverbot nach Absatz 3, so wird sie oder er mit Busse bis zu 10 000 Franken bestraft.

*En français*

<sup>1</sup> Exceptionnellement, l'AFC informe d'une demande les personnes habilitées à recourir par une décision après la transmission des renseignements en relation à des circonstances spéciales au cas par cas, lorsque l'autorité requérante établit de manière vraisemblable que:

[...]


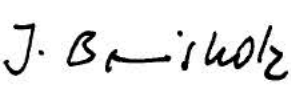
<sup>1bis</sup> Le délai d'information de l'al. 1 n'est pas admissible si la personne concernée est domiciliée en Suisse ou s'il y a des indices selon lesquels la personne habilitée à recourir ne peut vraisemblablement pas faire valoir ses droits de manière effective dans l'Etat de domicile ou s'il y a des doutes concernant l'existence d'une protection juridique appropriée dans l'Etat requérant.

<sup>4</sup> Si une personne enfreint volontairement **ou par négligence** l'interdiction d'informer fixée à l'al. 3, il ou elle est puni d'une amende pouvant atteindre 10 000 francs.

Nous souhaitons également mentionner qu'une limitation du droit de recours telle que prévue dans le cadre de l'assistance administrative en matière fiscale, basée sur un standard international, ne doit pas constituer un précédent pour l'assistance administrative dans le cadre du droit boursier.

Nous vous remercions de prendre bonne note de ce qui précède et nous vous prions de croire, Mesdames, à l'expression de notre considération distinguée.

Association suisse des banquiers

Urs Kapalle

Jean Brunisholz

**Bundesgericht**  
**Tribunal fédéral**  
**Tribunale federale**  
**Tribunal federal**



---

DIE PRÄSIDENTENKONFERENZ  
CH - 1000 Lausanne 14  
Tel. +41 (0) 21 318 91 11  
Fax +41 (0) 21 323 37 00  
Korrespondenznummer 10.9

An die Vorsteherin des  
Eidg. Finanzdepartements EFD  
Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

*vorab per E-Mail an:*  
[vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Lausanne, 18. September 2013/web

### **Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sie haben das Bundesgericht im verkürzten Vernehmlassungsverfahren eingeladen, bis zum 18. September 2013 zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes Stellung zu nehmen.

Das Bundesgericht dankt Ihnen dafür. Praxisgemäss verzichtet es auf Stellungnahme zu den rechtspolitischen Fragen der Vorlage. Gerne weisen wir jedoch auf folgende zwei Punkte hin:

1. Die Vorlage sieht vor, Art. 103 Abs. 2 BGG um eine neue litera d zu ergänzen. Damit soll die Beschwerde ans Bundesgericht im Umfang der Begehren auch in den Verfahren der internationalen Steueramtshilfe aufschiebende Wirkung erhalten.

Zur Frage der aufschiebenden Wirkung im Verfahren der internationalen Steueramtshilfe hat das Bundesgericht im Urteil 2C\_269/2013 E. 4 festgehalten, dass der lege lata ein qualifiziertes Schweißen des Gesetzgebers vorliege: Dem Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht komme nicht von Gesetzes wegen aufschiebende Wirkung zu. Dem Beschwerdeführer erwachse daraus allerdings kein Nachteil, habe er doch immer die Möglichkeit, beim Instruktionsrichter die Erteilung der aufschiebenden Wirkung zu beantragen. Die aufschiebende Wirkung ist in der Regel sachgerecht. Diese wird im Regelfall daher gewährt. Denn eine Übermittlung der amtshilfsweise angeforderten Daten ins Ausland vor Abschluss des Beschwerdeverfahrens hat prä-

judizielle Wirkung, die nicht mehr rückgängig zu machen ist. Das Bundesgericht ist mit der vorgeschlagenen Neuregelung der aufschiebenden Wirkung im bundesgerichtlichen Verfahren daher einverstanden.

2. Gemäss Art. 7 lit. c E-StAhiG soll auf das Amtshilfeersuchen nicht eingetreten werden, wenn es auf Informationen beruht, die der ersuchende Staat durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen aktiv erlangt hat. Die neue Bestimmung lässt unklar, was unter aktivem Erlangen – zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Ankauf von gestohlenen Datenträgern – zu verstehen ist. Es würde die Rechtsanwendung vereinfachen, wenn dies klargestellt würde.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Hinweisen dienen zu können.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, den Ausdruck unserer ausgezeichneten Hochschätzung.

**SCHWEIZERISCHES BUNDESGERICHT**  
**Die Präsidentenkonferenz**

Die Vorsitzende

Der Generalsekretär

Kathrin Klett

Paul Tschümperlin

Kopie an:

– Bundesverwaltungsgericht (per E-Mail)



Der Präsident / Die Präsidentenkonferenz

Postfach, 9023 St. Gallen  
Telefon +41 58 70 52626  
Registrierungsnummer: 024.1

A-Post

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Frau Eveline Widmer-Schlumpf  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

PDF und Word-Version per E-Mail an:

[vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

St. Gallen, den 18. September 2013 / zis / wuu

## **Vernehmlassung: Änderung des Steueramtshilfegesetzes**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Für Ihre Einladung zur Stellungnahme vom 14. August 2013 anlässlich des eingangs erwähnten Vernehmlassungsverfahrens danken wir Ihnen bestens. Wir haben den Entwurf mit Interesse zur Kenntnis genommen.

Unter Berücksichtigung der aus dem Prinzip der Gewaltenteilung fließenden notwendigen Zurückhaltung der gerichtlichen Instanzen im Rechtsetzungsprozess erlauben wir uns, wie folgt zum Entwurf Stellung zu nehmen:

### 1. Bemerkungen zum Entwurf

Als Justizbehörde sieht sich das Bundesverwaltungsgericht veranlasst anzumerken, dass die in Art. 7 Bst. c neu vorgesehene "Legalisierung" der Verwertung von einmal illegal erworbenen Daten rechtsstaatlich bedenklich erscheint und lediglich politisch zu begründen ist, insbesondere da sie auch im Widerspruch zu der vom Bundesgericht entwickelten Rechtsprechung zur Fernwirkung von Beweisverwertungsverböten steht (insbesondere zu BGE 137 I 218).

Dass das Verfahren nach Art. 21a die Rechtsweggarantie des Art. 29a BV einschränkt, wird in Ziffer 5.1 des erläuternden Berichts zu Recht betont; der Überprüfung des Urteils in einem nachfolgenden Staatshaftungsverfahren steht zudem Art. 12 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (SR 170.32; Verantwortlichkeitsgesetz, VG) entgegen.

### 2. Anregung: Schaffung der Möglichkeit der gerichtlichen Beurteilung auch bei Schlussverfügungen, mit welchen die Amtshilfe verweigert wird

Seit dem Inkrafttreten des StAG hat sich als unbefriedigend herausgestellt, dass die betroffene Person gegen eine die Amtshilfe gewährende Schlussverfügung wohl ans Bundesverwaltungsgericht gelangen kann, dass hingegen gegen eine diese verweigernde Schlussverfügung kein Rechtsmittel gegeben ist. So kann beispielsweise in den Amtshilfeverfahren USA der Begriff der US-Securities nicht umfassend durch die Gerichte geklärt werden; vielmehr ist der Entscheid der



ESTV, dass bestimmte Wertschriften nicht unter diesen Begriff fallen, endgültig. Anders im Bereich der Rechtshilfe: Dort steht die Beschwerdelegitimation nach Art. 80h lit. a des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (SR 351.1; Rechtshilfegesetz, IRSG) nicht nur der betroffenen Person, sondern auch dem Bundesamt zu; es wäre zu überlegen, ob eine entsprechende Bestimmung zur Wahrung des "richtigen Rechts" in das Steueramtshilfegesetz aufzunehmen und eine Bundesbehörde, beispielsweise das Bundesamt für Justiz, mit dieser Aufgabe zu betrauen wäre.

### 3. Personelle Auswirkungen

Das Bundesverwaltungsgericht erwartet aufgrund der neuen Art. 7 Bst. c und 21a StAHG markant mehr Beschwerden, die eine Erhöhung der Gerichtsschreiberstellen, allenfalls auch der Richterstellen in der betroffenen Abteilung I Kammer 2 erfordern werden.

Freundlicher Gruss

Der Präsident des  
Bundesverwaltungsgerichts



Markus Metz

Der Vorsitzende der  
Präsidentenkonferenz



Hans Urech

### Kopie an:

- Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF, Bundesgasse 3, 3003 Bern
- Bundesgericht
- Bundesstrafgericht

CENTRE PATRONAL

Madame  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Conseillère fédérale  
Département fédéral des finances  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

Paudex, le 11 septembre 2013  
ASN/mg

**Modification de la loi sur l'assistance administrative fiscale  
Réponse à la consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions d'avoir bien voulu nous consulter sur l'objet cité sous rubrique et nous permettons de vous faire part de notre position à ce sujet.

**I. Remarques générales**

Le 13 mars 2009, la Suisse s'est engagée vis-à-vis de l'étranger à intégrer l'article 26 du modèle de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans ses conventions de double imposition (CDI) et aujourd'hui pas moins de quarante-cinq accords ont été renégociés conformément aux promesses formulées. A l'époque, le Conseil fédéral se voulait rassurant vis-à-vis de la place financière helvétique en rappelant qu'il fournirait des informations à des autorités fiscales étrangères en cas de demandes concrètes et précises uniquement.

La loi fédérale du 28 septembre 2012 sur l'assistance administrative fiscale (LAAF), qui exclut tout échange automatique de renseignements et autre demande groupée, est venu confirmer la position déterminée de notre gouvernement. Cependant, comme à son habitude, ce dernier n'a cessé, au fil des ans, de céder du terrain face aux pressions internationales et a accepté d'entrer en matière sur des requêtes pour des groupes de contribuables au motif que la pratique suisse devait être alignée sur la nouvelle teneur de l'article 26 du modèle de convention OCDE.

Que ce soit du côté du Conseil fédéral ou de celui de l'OCDE, on constate que les « règles du jeu » évoluent au gré des courants, ce qui est vivement regrettable et n'est en tout état de cause pas acceptable. Nous relevons par ailleurs que, dans le projet faisant l'objet de la présente consultation, le Département fédéral des finances (DFF) ne cherche ni à savoir si les exigences du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales sont fondées, ni si elles respectent les principes fondamentaux de notre ordre juridique.

Aussi, nous nous opposons fermement aux modifications de la LAAF, celles-ci allant à l'encontre des intérêts de notre pays et marquant une rupture avec la politique menée par le Conseil fédéral dès 2009. Nous relevons enfin que le fait que la procédure de

consultation ait lieu de manière accélérée donne une fois de plus le désagréable sentiment que les autorités mettent un soin particulier à promulguer subrepticement des règles qui se révèlent irrespectueuses de l'individu et des fondements du droit suisse.

## II. Remarques particulières

Le rapport explicatif du DFF mentionne trois mesures, dont l'une d'elles uniquement doit être mise en œuvre pour que le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (ci-après, Forum mondial) considère qu'un Etat est doté d'un système d'échange efficace de renseignements. Que la Confédération s'obstine, sans doute par excès de zèle, à vouloir les instaurer toutes les trois est déjà surprenant, mais qu'elle souhaite permettre la transmission de données sans information préalable de la personne concernée l'est encore plus.

En effet, pour ce qui est de la condition ayant trait aux CDI, comme nous l'avons relevé ci-dessus, notre gouvernement a déjà largement répondu aux exigences relatives à la conclusion de conventions de double imposition conformes au modèle OCDE et il serait dès lors injustifié d'invoquer les changements apportés récemment à cet accord-type pour lui reprocher de ne pas respecter ses engagements et de réintégrer la Suisse à la « liste grise » des paradis fiscaux.

En outre, par rapport à la deuxième mesure relative aux actions au porteur, dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), le DFF prévoit d'améliorer la transparence en ce qui concerne les actions au porteur, sans préciser néanmoins le système qu'il entend mettre en place pour y parvenir. Dès lors, sur cet aspect également, l'on peut affirmer que notre pays a entrepris de se conformer à la demande du Forum mondial, quand bien même des mesures concrètes n'ont pas encore été arrêtées.

De plus, s'agissant de la troisième condition, au-delà du caractère superflu d'adapter la législation suisse en vue d'autoriser une communication d'informations à des autorités étrangères sans en avoir avisé au préalable le principal intéressé, nous estimons que cette limitation du droit de recours du contribuable s'oppose tant au principe du droit d'être entendu qu'à celui qui veut que toute décision d'une autorité puisse être revue par un juge. Le projet mis en consultation par le DFF ne respecte dès lors pas les garanties procédurales essentielles accordées aux citoyens. Il contrevient de surcroît gravement aux intérêts de notre pays puisqu'il prévoit de « récompenser » les Etats qui ont recouru à des vols de données, procédé hautement condamnable.

Enfin, nous considérons qu'il est particulièrement difficile de tracer la frontière entre une demande groupée et la pêche aux renseignements que le Conseil fédéral entendait proscrire lorsqu'il s'est soumis au standard OCDE en mars 2009. Par conséquent, il nous paraît incohérent de consacrer la demande groupée dans la LAAF.

## III. Conclusions

Pour les motifs évoqués ci-dessus, nous nous opposons fermement au projet de modification de la loi sur l'assistance administrative mise en consultation par le Département fédéral des finances.



Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal

Anne-Sophie Narbel

CLAUDIO SIMONETTI  
avvocato e notaio

DANIELE CALVARESE  
avvocato

FRANCESCO NAEF  
avvocato e notaio

COSTANTINO CASTELLI  
LL.M., avvocato

ANDRES ALESSANDRO MARTINI  
avvocato

iscritti nel registro degli  
avvocati del Cantone Ticino

[vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)  
Staatssekretariat für internationale  
Finanzfragen

Bundesgasse 3  
3003 BERN

Lugano, 13. giugno 2013  
\\nascns\studio\naef\pubblicazioni\riciclaggio  
fiscale\consultazione laaf\vernehmlassung laaf.docx

## Vernehmlassung Änderung des Steueramtshilfegesetzes

Egregi Signori,

giusta l'art. 4 cpv. 1 LCo mi permetto di presentarvi il mio parere in merito all'avanprogetto sopradescritto.

L'avanprogetto è contrario ai principi fondamentali dello Stato di diritto ed alla Costituzione federale, e non deve perciò trovare alcuna attuazione.

### I. Definizione del contenuto necessario delle domande raggruppate

Appare inammissibile inserire (art. 6 cpv. 2bis AP-LAAF), per la definizione del contenuto necessario di una domanda raggruppata, un rinvio diretto all'art. 26 del modello di Convenzione OCSE, e inoltre addirittura firmare una delega legislativa in bianco al Consiglio federale (art. 6 cpv. 2ter AP-LAAF) affinché adegui in futuro la LAAF alle modifiche del citato art. 26.

Il modello di Convenzione OCSE non è un trattato, e quindi non vincola direttamente la Svizzera; le condizioni per dare assistenza amministrativa sono stabilite dalle Convenzioni di doppia imposizione concluse (liberamente !?) dalla Svizzera, le quali sono soggette all'approvazione dell'Assemblea federale. Inserire un rinvio diretto all'art. 26 significa privare l'Assemblea federale delle sue competenze legislative ed assegnarle ad un organo sopranazionale (l'OCSE).

Tale abdicazione di competenze da parte dell'Assemblea federale non è solo contraria al principio della separazione dei poteri dello Stato<sup>1</sup>, ma costituisce anche rinuncia al principio di sovranità.

Inoltre, la proposta non è seria, se solo si ricorda cosa fu detto nell'ambito delle deliberazioni parlamentari di appena un anno fa, quando fu indicato - con l'ausilio di una precisa casistica - che la distinzione tra domande raggruppate e *fishing expeditions* era definita dall'art. 7 LAAF<sup>2</sup>, e quindi dal diritto svizzero. Oggi il Consiglio federale sembra invece voler inserire nella LAAF una definizione vaga di domanda raggruppata, allo scopo di poterla adattare di volta in volta alla definizione di *fishing expeditions* che darà l'OCSE.

L'attività del legislatore e quella dell'esecutivo dovrebbero essere caratterizzate da maggior coerenza e continuità.

## II. Irricevibilità delle rogatorie fondate su dati rubati

Anche in tal caso, la coerenza e costanza dell'attività del legislatore impone di rifiutare la proposta modifica (dopo un anno) dell'art. 7 LAAF, che è stato oggetto centrale di discussione all'Assemblea federale.

Concedere assistenza ad uno Stato terzo che fonda la sua richiesta su dati rubati da altri significa poi svuotare di qualsiasi contenuto ed efficacia le norme svizzere che appunto vietano di rubare dati. Non ha nessun senso erigere a reato la violazione del segreto bancario (art. 47 LBCR) e lo spionaggio economico (art. 273 CP), se poi il prodotto di tale reato può essere utilizzato tranquillamente per ottenere dalla Svizzera collaborazione amministrativa.

Secondo la concezione svizzera dello Stato di diritto, prove acquisite tramite un reato penale non possono essere utilizzate, a meno che servano in un procedimento penale per gravi reati; tale divieto di utilizzazione comprende anche l'inutilizzabilità derivata (c.d. *Fernwirkung*), cioè l'inutilizzabilità della prova illecita viene comunicata agli atti successivi compiuti nel procedimento e sostanzialmente ed immediatamente derivanti dalla stessa<sup>3</sup>. Ciò vale anche nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Il Consiglio federale diventa infatti il vero legislatore in materia, istruendo il suo rappresentante all'OCSE di non opporsi ad una modifica del Modello di Convenzione, per poi sentirsi "obbligato" da tale modifica ad adattare la LAAF

<sup>2</sup> BO CN 2012, p.1350, Eveline Widmer-Schlumpf: „Die Abgrenzung zwischen Gruppenanfragen und "fishing expeditions" finden Sie in Artikel 7 des Steueramtshilfegesetzes. Wir haben sie ausserdem in einem Papier etwas ausdefiniert, sodass, wie ich meine, das jetzt eigentlich klar sein sollte.“

<sup>3</sup> DTF 137 I 218

<sup>4</sup> NAEF, Divagazioni sul potere cognitivo del giudice delle rogatorie internazionali, AJP 1997 p. 300-301



Nel caso dell'assistenza amministrativa in materia fiscale non sono in gioco reati (altrimenti sarebbe data l'assistenza giudiziaria in materia penale), e quindi nulla può giustificare l'utilizzo di prove/informazioni illecite. Dette prove /informazioni non possono essere utilizzate in alcun modo, diretto od indiretto, e quindi "contagiano" tutti gli atti successivi compiuti nel procedimento: anche la domanda di assistenza amministrativa.

Inoltre, il fatto che lo Stato terzo abbia ricevuto legalmente e passivamente i dati rubati in Svizzera non è rilevante. Anche la videocamera contenente le prove di un delitto e smarrita dal suo proprietario è stata ritenuta prova inutilizzabile<sup>5</sup>.

D'altra parte sbaglia il Rapporto esplicativo sull'avanprogetto quando indica che lo Stato terzo che riceve i dati (precedentemente rubati) mediante assistenza amministrativa spontanea li riceve legalmente, e quindi li può utilizzare in buona fede.

Tutti i trattati di assistenza amministrativa conclusi dalla Svizzera prevedono che i dati trasmessi non possano essere ritrasmessi ad uno Stato terzo senza il previo consenso della Svizzera; cioè viene precisato in fase di chiusura della procedura (art. 20 LAAF), e corrisponde peraltro allo standard OCSE<sup>6</sup>. Dei dati trasmessi *legittimamente* alla Francia non potrebbero quindi, con assistenza spontanea, essere trasmessi dalla Francia all'India senza il preventivo accordo della Svizzera. Ove lo fossero comunque, l'India non ne sarebbe in possesso lecitamente, e non potrebbe quindi usarli per presentare una domanda alla Svizzera.

Ora, ciò che vale per dei dati ottenuti lecitamente (cioè a mezzo assistenza amministrativa fiscale) dalla Francia deve a maggior ragione valere per dei dati ottenuti illegalmente dalla Francia. Quest'ultima non può legalmente trasmetterli all'India.

### III. Incostituzionalità della „procedura d'informazione a posteriori“

#### 1. *Violazione del diritto di essere sentiti (art. 29 Cost)*

Il Rapporto esplicativo sull'avanprogetto dimentica totalmente che il proposto nuovo art. 21a AP-LAAF abroga drasticamente uno dei diritti fondamentali del cittadino: quello di essere sentito.

Prima ancora di porsi il problema dei diritti di ricorso, l'art. 29 Cost assicura al cittadino la facoltà di esprimersi **prima** che sia presa una decisione che lo tocca nella sua situazione giuridica e comprende il diritto di consultare l'incarto, di offrire mezzi di prova su punti rilevanti e di partecipare alla loro assunzione o perlomeno

---

<sup>5</sup> DTF 137 I 218 c.2.3.2

<sup>6</sup> OCSE, Mise à jour de l'art. 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE et du commentaire s'y rapportant du 17 juillet 2012 : « 12.2 Les renseignements reçus par un État contractant ne peuvent être divulgués à un État tiers à moins qu'il n'existe une disposition expresse dans la convention bilatérale entre les États contractants qui permette une telle communication ».

di potersi esprimere sui risultati, in quanto possano influire sul giudizio che dovrà essere preso<sup>7</sup>.

È quindi un principio chiave dell'assistenza giudiziaria in materia penale che, **prima di emanare una decisione di chiusura** e trasmettere le informazioni e prove all'estero, l'Autorità svizzera debba impartire alle persone toccate giusta l'art. 80 h lett. b AIMP e art. 9 a OAIMP un termine per addurre riguardo a ogni singolo documento gli argomenti che secondo loro si opporrebbero alla consegna: questo affinché esse possano esercitare in maniera concreta ed effettiva il loro diritto di essere sentiti (v. art. 30 cpv. 1 PA)<sup>8</sup>.

Ciò che vale per il perseguimento di gravi reati penali deve a maggior ragione valere per l'assistenza amministrativa in materia fiscale.

La proposta di informare le persone interessate unicamente **dopo** avere già emanato la decisione di chiusura e trasmesso le informazioni all'autorità richiedente estera significa perciò **negare totalmente** il diritto dell'interessato a partecipare alla procedura per cercare di influenzarne l'esito.

Ciò svuota di qualsiasi contenuto l'art. 29 Cost (cioè lo priva del cd. *Kerngehalt*) ed è profondamente contrario alla concezione svizzera di Stato di diritto e dei rapporti tra Stato e cittadino.

## 2. **Violazione della garanzia della via giudiziaria (art. 29a Cost)**

Il Rapporto esplicativo sull'avanprogetto sbaglia poi quando asserisce che la limitazione della garanzia della via giudiziaria costituita dalla possibilità di ricorrere unicamente a posteriori (nuovo art. 21 AP-LAAF) sarebbe compatibile con la seconda frase dell'art. 29a Cost, che appunto riserva le eccezioni.

È infatti generalmente ammesso che per limitare tale garanzia non sia sufficiente l'adempimento delle condizioni generali previste dall'art. 36 Cost, ma sia invece necessario che si realizzino **particolari ulteriori condizioni** che giustifichino un'eccezione<sup>9</sup>.

In pratica le eccezioni ammissibili sono unicamente riferite a quei casi a carattere eminentemente **politico** che non si prestano ad un controllo giudiziario<sup>10</sup>.

Ora, il caso dell'assistenza amministrativa in materia fiscale non è certamente un ambito eminentemente politico che non si presta al giudizio di un giudice. Nessuna eccezione alla garanzia della via giudiziaria è perciò ammissibile.

---

<sup>7</sup> DTF 136 I 265 c. 3.2

<sup>8</sup> cfr. da ultimo, sentenza TPF RR.2013.59 del 28 giugno 2013 c. 3.2

<sup>9</sup> MÜLLER/SCHÉFER, Grundrechte in der Schweiz, Berna 2008, p. 920 con rif. R

<sup>10</sup> DTF 137 I 128 c. 4.2

**3. Il ricorso a posteriori non è effettivo**

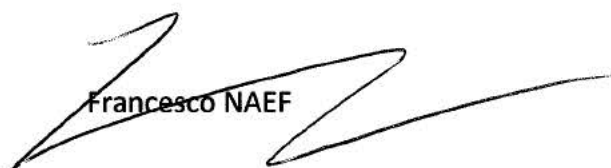
Infine è evidente che il ricorso a posteriori sarà un mezzo totalmente inefficace, e costituisce un esercizio-alibi.

Per l'art. 21a cpv. 2 AP-LAAF, il ricorrente vittorioso potrà solo ottenere l'accertamento dell'illiceità, che però non gli servirà a niente: l'avvenuta trasmissione delle informazioni non potrà essere revocata.

Quanto alla possibilità di intentare una causa alla Confederazione per l'atto illecito, questa non è un'ipotesi seriamente sostenibile.

Chiunque abbia studiato diritto sa che, secondo la concezione svizzera di danno patrimoniale, il fatto di dovere pagare delle imposte ed ev. multe non è un danno risarcibile<sup>11</sup>. Anche nel caso in cui venga accertato a seguito di ricorso a posteriori che la rogatoria è stata concessa a torto, il ricorrente non potrà mai lamentarsi delle imposte che è così stato (per colpa della Svizzera) costretto a pagare.

Cordiali saluti



Francesco NAEF

---

<sup>11</sup> Sentenza Tribunale federale 2P.35/2006 del 11 gennaio 2007



EKK, Effingerstrasse 27, CH-3003 Bern

Per E-Mail  
vernehmlassungen@sif.admin.ch  
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen  
SIF  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Ihr Zeichen:  
Unser Zeichen: voj/ner  
Sachbearbeiter/in:  
**Bern, den 5. September 2013**

### **Änderung des Steueramtshilfegesetzes: Durchführung einer verkürzten Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen EKK dankt Ihnen, dass sie zum oben erwähnten Thema konsultiert worden ist.

Die EKK hat an der Sitzung vom 5. September 2013 beschlossen dazu nicht Stellung zu nehmen.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Kommission für Konsumentenfragen

Prof. Dr. Pascal Pichonnaz

Stv. Präsident

Jean-Marc Vögele

Sekretariat

## foreign banks . in switzerland .

Staatssekretariat für Internationale Finanzfragen  
zHv S. Frohofer, B. Hofstetter  
PER EMAIL  
[vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Zürich, 18 September 2013

### Revision Steueramtshilfegesetz

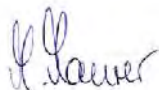
Sehr geehrte Frau Frohofer, sehr geehrte Frau Hofstetter

Am 14. August 2013 has das Eidg. Finanzdepartement uns zur Stellungnahme zur Revision des Steueramtshilfegesetzes eingeladen. Auch wenn der Verband der Auslandsbanken der Schweiz an der Stellungnahme der Schweiz. Bankiervereinigung aktiv mitarbeitete, übermitteln wir Ihnen unsere Kommentare – wie gewünscht als pdf- und als Word-Dokument - zur Revision von zwei Gesetzesartikeln.

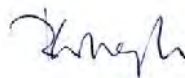
Wir danken Ihnen, dass Sie von unseren Kommentaren Kenntnis nehmen.

Freundliche Grüsse

VERBAND DER AUSLANDSBANKEN IN DER SCHWEIZ



Dr. Martin Maurer  
Geschäftsführer



Raoul Wuergler  
stv Geschäftsführer



## Revision Steueramtshilfegesetz StAG

### Einleitung

Die Revision hat inhaltliche Schwächen (insbesondere eine absolut unbefriedigende Formulierung von Art. 7 Bst c). Sie wirft aber vor allem die Frage auf, wie die Schweiz zukünftig an der Entwicklung der internationalen Standards mitarbeiten und diese umsetzen will. Die einseitige Interpretation eines internationalen Standards ist für die Schweiz offenbar kein gangbarer Weg. Auch gegen politisch und wirtschaftlich weniger bedeutende Staaten kann sie ihr internes Recht nicht durchzusetzen. Rückblickend müssen wir erkennen, dass die Schweiz die Frage der Auslegung von Treu und Glauben vor Erlass des StAG innerhalb der OECD hätte klären müssen. Dies hätte auch im Einklang gestanden mit dem Ansatz von Bundesrat und Politik, aktiv an der Weiterentwicklung der internationalen Standards mitzuarbeiten. Ob die Schweiz mit ihrem Verständnis von Treu und Glauben innerhalb der OECD durchgedrungen wäre, weiss niemand. Wir hätten uns aber für unser Rechtsverständnis eingesetzt, dieses klar kommuniziert und uns nun die Revision des Artikels erspart.

### Zu den einzelnen Artikeln

#### Art. 7 Bst c

Die vorgeschlagene Revision muss unter drei Gesichtspunkten gewürdigt werden: Dem pragmatischen (oder realpolitischen), dem polit-ökonomischen und dem prinzipiellen Aspekt.

- **Der pragmatische Aspekt:** Das Thema des Datendiebstahls wird sich mit der Entwicklung der Schweiz hin zur Abgeltungssteuer oder zum Informationsaustausch entschärfen. Daten als Diebesgut sind wenig interessant, wenn die Information bereits ausgetauscht sein wird und die Bankkunden ihre Einkommen versteuert haben. Mit der heutigen Regelung riskiert die Schweiz eine Schwächung ihrer Position im Global Forum und in den anstehenden Peer Reviews auf Grund eines Problems, welches auf Grund der Umstände schon heute als nicht zentral erachtet und in Zukunft irrelevant sein wird. Aus diesem Blickwinkel wäre es angezeigt, die Revision anzunehmen.
- **Die polit-ökonomische Seite:** Die Schweiz wird offenbar dazu gedrängt, gegen Treu und Glauben und Schweizer Recht zu verstossen, um die von einem Land angedrohten Vergeltungsmassnahmen gegen andere Branchen abzuwenden. So zumindest verstehen wir den Erläuterungsbericht. Ebenso drohen der Schweiz Schwarze Listen und ein Durchfallen bei der Peer Review.

Ein anderer Staat, der einem Schweizer Gesuch zur Auslieferung eines Datendiebes mit dem Argument nicht stattgab, die fragliche Handlung stelle unter dem nationalen Recht keinen Strafbestand dar, erwartet nun von der Schweiz, dass sie Schweiz nationales Recht bricht und zu den von dieser Person gestohlenen Daten Amtshilfe leistet. Auch hier wird das Ziel mit der Drohung des Durchfalls bei der Peer Review zu erreichen versucht.

Letztlich stellt sich in beiden Fällen die Frage, ob die Schweiz auf Grund eines höhergestellten wirtschaftlichen oder reputationellen Gesamtinteresses diesem polit-ökonomischen Druck auf den Bankensektor nachgeben will. Da die Schweiz wohl nicht verhindern kann, auf eine Schwarze Liste gesetzt zu werden, befürworten die Auslandsbanken die Revision aus dieser Optik. Allerdings sind wir uns bewusst, dass wir damit den Ruf der Schweiz zementieren, bei der kleinsten Drohung nachzugeben.

- **Die prinzipielle Seite:** Die Begründung der Revision ist äusserst irritierend, und man fragt sich, ob hier nicht einfach versucht wird, dem oben angeführten polit-ökonomischen Argument noch ein durchsichtiges juristisches

Mäntelchen umzuhängen. Der Erläuterungsbericht erweckt zudem leider den sicher falschen Eindruck, dass im Vorfeld der Verabschiedung des StAGs mittels der Formulierung des bestehenden Artikels versucht wurde, die politische Zustimmung zum Gesetz zu erhalten, auch wenn den Autoren klar war, dass auf Grund der Inkompatibilität mit den internationalen Standards eine baldige Revision nötig sein würde.

Denn die geltende Formulierung von Art. 7 Bst c StAG wurde durch Art. 31 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 legitimiert. Mit dem gleichen Artikel wird nun durch die Revision die faktische Öffnung von Amtshilfeabkommen auf gestohlene Daten begründet.

Im Erläuterungsbericht zum Erlass des Steueramtshilfegesetzes im Jahre 2011 lesen wir

Bst c

Auf das Ersuchen wird schliesslich nicht eingetreten, wenn es den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt. Eine Verletzung von Treu und Glauben liegt insbesondere vor, wenn das Ersuchen auf Informationen beruht, die durch das schweizerische Recht strafbare Handlungen erlangt worden sind. Dabei ist insbesondere an den Fall zu denken, wo sich eine Person Bankdaten illegal beschafft und sie einem Staat übermittelt.

Der Grundsatz von Treu und Glauben ist völkerrechtlich in Artikel 32 der Wiener Konvention über das recht der Verträge (SR 0.111) verankert. Nach dieser Bestimmung ist ein Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen. Mit der Regelung von Buchstabe c wird klargestellt, dass ein Ersuchen gestützt auf illegal beschaffte Bankdaten dem Zweck und der Bedeutung eines DBA widerspricht und damit als treuwidrig zu qualifizieren ist.

Der Erläuterungsbericht zur Änderung des StAG führt an:

Art. 7 Bst c

...

Die Änderung ist auch völkerrechtlich angezeigt. Der Grundsatz von Treu und Glauben ist in Art. 31 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge verankert. Nach dieser Bestimmung ist ein Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zwecks auszulegen. In der völkerrechtlichen Praxis und Rechtssprechung ist z.B. anerkannt, dass aus dem Grundsatz von Treu und Glauben spezifische Informations- und Kooperationspflichten fliessen, denen die Vertragspartner unterstehen, und dass der Grundsatz das gegenseitige Vertrauen der Vertragspartner stärken sowie redliche Erwartungen einer Vertragspartei schützen soll. Ein DBA wird zwischen zwei Staaten unter anderem abgeschlossen, um den Informationsaustausch auf dem Amtshilfeweg zu regeln. Beschafft sich ein Staat auf illegale Weise Daten und stützt er sein Amtshilfeersuchen auf solche Daten, so umgeht er damit das vereinbarte Instrument der Amtshilfe. Dies kann als Verletzung von Treu und Glauben betrachtet werden. Erhält ein Staat rein passiv (z.B. via spontane Amtshilfe) illegal erworbene Daten und stützt er sein Amtshilfeersuchen darauf, so kann ihm nach völkerrechtlicher Auslagerung eine Verletzung des Grundsatzes nicht vorgehalten werden.

Es sei denn, die völkerrechtliche Auslegung habe sich in den letzten beiden Jahren massiv geändert – was unseres Wissens nicht der Fall ist – muss man sich fragen, warum im Jahre 2011 ein Ersuchen auf illegal beschaffte Bankdaten gegen Treu und Glauben versties, im Jahre 2013 hingegen nur noch die direkte Beschaffung (also nur die Tat selbst und nicht mehr die Herkunft). Der Versuch, die Verwendung von Diebesgut als mit Treu und Glauben in Einklang stehen zu lassen, sofern der Benützer des gestohlenen Gutes nicht selbst den Diebstahl begangen oder dazu angestiftet hat, ist missglückt. Wir sind auch überrascht, dass im damaligen und heutigen Erläuterungsbericht der Frage nicht nachgegangen wurde, ob innerhalb der Schweiz nicht auch das Prinzip gilt, dass das Interesse an Besteuerung höher gestellt wird, als jenes nach den legalen bzw. illegalen Herkunft der Daten. In diesem Falle wäre es schwierig, den anfordernden Ländern Amtshilfe zu verweigern.

Der grundlegende Einwand gegen die Revision betrifft aber die Tatsache, dass die jüngste völkerrechtliche Interpretation faktisch einen gänzlichen Verzicht auf den zweiten Teil von Art. 7 Bst c zur Folge hat. Denn erstens sind Fälle, in denen ein Staat die Daten aktiv beschaffen hat, äusserst selten. Die häufigeren Fälle, in denen ein Staat für die ihm angebotene Daten bezahlt, wäre nach Erläuterungsbericht keine "aktive" Beschaffung und würde damit nicht als gegen Treu und Glauben verstossend erachtet. Die zahlende Partei war nicht "aktiv", denn sie war weder am Diebstahl beteiligt noch hat sie diesen initiiert. Zweitens kann eine nationale

Amtsstelle – etwa das Finanzministerium eines Gliedstaates eines Landes - welche aktiv zum Datendiebstahl Hand bietet, Art. 7 Bst c umgehen, in dem die Daten einer anderen Dienststelle – etwa dem nationalen Finanzministerium - im Rahmen von Kooperationsvereinbarungen zur Verfügung gestellt werden. Letztere ist dann nicht "aktiv" und kann so um Amtshilfe ersuchen. Drittens kann die Schweiz gar nie wissen, ob ein Land – oder eine Amtsstelle – letztlich nicht doch in irgendeiner Form direkte oder indirekte Zahlungen oder nicht-monetäre Gefälligkeiten leistete, um "aktiv" an gekaufte Information zu gelangen. Dies kann auch in den im Erläuterungsbericht angeführten Fällen nicht ausgeschlossen werden.

Aus der Sicht der Auslandsbanken wäre es also ehrlich, statt den Artikel zu revidieren, ihn entweder beizubehalten und Lösungen mit den betroffenen Staaten zu suchen, oder aber die Revision des Schweizer Gesetzes "OECD-Abkommenskompatibel" auszugestalten. Die vorgeschlagene Revision schädigt die Reputation der Schweiz. Sie ist ein unhaltbarer Kompromiss und gibt einen breiteren gesetzlichen Schutz vor als in Wirklichkeit gegeben sein wird.

### **In Abwägung dieser drei Sichtweisen folgern die Auslandsbanken,**

dass das Anliegen, in den angesprochenen Fällen Amtshilfe zu leisten aus pragmatischen und politischen Gründen nötig ist, die vorgeschlagene Gesetzesrevision aber als absolut unzureichend abgelehnt wird. Vielmehr schlagen wir zwei Möglichkeiten vor:

- Die Schweiz behält den heutigen Gesetzestext bei, klärt sich aber gleichzeitig dazu bereit, bilateral mit betroffenen Staaten Lösungen zur Regelung des Anliegens zu suchen. Dies ist vor allem dann gerechtfertigt, wenn das Interesse an der korrekten Besteuerung gegenüber der Frage, ob die Informationen zum Sachverhalt legal oder illegal beschafft worden sind, vorgeht. Eine Lösung zur Regelung des Anliegens sollte allerdings auf den Grundsätzen, die gemäss Brunetti Bericht auch für den allgemeinen Informationsaustausch gelten sollen:
  - \* Vorhandensein einer Möglichkeit zur Regularisierung ohne strafrechtliche Folgen;
  - \* Sicherstellung von Datenschutz, Steuergeheimnis, Persönlichkeitsschutz und
  - \* Rechtsstaatlichkeit in Untersuchungen und allfälligen Gerichtsverfahren.

Selbstverständlich muss das ersuchende Land die anderen Vorgaben der OECD, insbesondere die Bedingung, dass die erbetene Information nicht auf anderem Wege beschaffen werden kann, erfüllen. Die Schweiz muss ihre Amtshilfebereitschaft nicht auf Informationen ausdehnen, welche das Land von den betroffenen Kunden bzw. den eigenen Bankinstituten erhalten kann.

Für eine derartige Zusammenarbeit wäre möglicherweise eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.

- Art. 7 Bst c StAG wird auf Grund seiner mangelnden Verankerung im OECD Musterabkommen revidiert und "OECD-kompatibel" formuliert. Der Nebensatz "insbesondere ... hat" wird gestrichen, da die vorgeschlagene Formulierung eine Augenwischerei ist. Art. 7 Bst c würde nun nunmehr nur noch den Grundsatz von Treu und Glauben beinhalten. Die Schweiz kann weiterhin auf einer strikten Auslegung des Begriffs beharren, etwa dass aktives Anstiften zu Diebstahl gegen diesen Grundsatz verstösst. Sie muss innerhalb der OECD auf eine Klärung des Begriffs hinarbeiten. Bei Amtshilfegesuchen, in denen unterschiedliche Auslegungen des Begriffs möglich sind, sollte die Zusammenarbeit fallweise an den oben erwähnten Prinzipien festgemacht werden.

Die Auslandsbanken erachten beide Wege als gangbar, befürworten aber den zweiten Ansatz. Eine Abweichung von den internationalen Standards, welche nicht durch entsprechende Kommentare anerkannt ist, wird die Schweiz immer in die Situation bringen, auf Druckversuche mit Revisionen reagieren zu müssen. A la longue gewinnen wir dabei nichts.

### **Art. 21a**

Im Gegensatz zur Revision von Art. 7 Bst. c können wir diese Anpassung von Art. 21a nachvollziehen, umso mehr als die internationalen Standards diese Möglichkeit ausdrücklich vorsehen. Allerdings muss dieser Paragraph auf Fälle beschränkt bleiben, in denen Dringlichkeit und Behinderung der Untersuchung bzw. Verschleierungsgefahr glaubhaft dargelegt werden können. In keinem Fall kann Dringlichkeit immer geltend gemacht werden, insbesondere nicht von Ländern, welche bei Auskunftsbegehren von der Schweiz – nicht zwingend mit steuerlichem Hintergrund – die international vereinbarten Fristen nicht einhalten. Wir sprechen uns zudem dafür aus, dass die Schweizer Amtsstellen – neben der ESTV wohl vor allem die MROS – angehalten werden, auch Informationen über die Praxis der verschiedenen Länder bei Schweizer Auskunftsbegehren im Sinne einer angemessenen Transparenz in ihren Jahresberichten offenzulegen.

Unsere Zustimmung zu dieser Revision beruht auf der Forderung nach Klärung der OECD Praxis. Insbesondere soll die Schweiz darauf hinarbeiten, dass in den Peer Reviews auch die Politik und Praxis der Informationsersuchenden

Länder untersucht werden. Länder, welche regelmässig Dringlichkeit angeben, ohne diese in den Gesuchen oder in den nachfolgenden Verfahren belegen zu können, sind durch die OECD zu massregeln. Die Schweiz kann und muss klar machen, dass ein Missbrauch der Amtshilfe in den betroffenen Ländern Ressourcen bindet und an der Ineffizienz solcher Verfahren mitschuldig ist.



**Einschreiben / per E-Mail vorab**

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Zug, 13. September 2013

**Vernehmlassung zum Steueramtshilfegesetz (StAhiG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihre Mitteilung vom 14. August 2013, mit welcher Sie die Anhörung zur Revision des Steueramtshilfegesetzes eröffneten und danken Ihnen für die Möglichkeit zur Einreichung einer Stellungnahme.

Das Forum SRO ist ein im Handelsregister des Kantons Zürich eingetragener Verein. Seine Mitglieder sind derzeit 12 Selbstregulierungsorganisationen (SRO) gemäss Geldwäschereigesetz, deren 11 ordentliche Mitglieder von der FINMA und ein assoziiertes Mitglied von der Eidgenössischen Spielbankenkommission beaufsichtigt werden. Zweck des Vereins ist es unter anderem, sich im Rahmen von Vernehmlassungen für die Belange der Mitglieder im Rahmen ihrer Tätigkeit als SRO einzusetzen. Für weitere Informationen steht Ihnen unsere Homepage unter [www.forumsro.ch](http://www.forumsro.ch) zur Verfügung.

Gerne nehmen wir zum Anhörungsentwurf kurz wie folgt Stellung.

## A. Im Allgemeinen

Aus Gründen der Rechtssicherheit stellt das Forum SRO die Notwendigkeit der Revision des erst am 1. Februar 2013 in Kraft getretenen Steueramtshilfegesetzes grundsätzlich in Frage.

## B. Art. 7 Bst. c StAhiG insbesondere

Nach dem geltenden Art. 7 Bst. c StAhiG wird auf ein ausländisches Amtshilfeersuchen nicht eingetreten, „wenn es den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt, insbesondere wenn es auf Informationen beruht, die durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen erlangt worden sind“.

Gemäss Vernehmlassungsentwurf soll auf ein ausländisches Amtshilfeersuchen lediglich nicht eingetreten werden, wenn ein solches „auf Informationen beruht, die **der ersuchende Staat** durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen **aktiv** erlangt hat“.

Dies bedeutet *e contrario*, dass auf ein ausländisches Amtshilfeersuchen eingetreten wird, sofern die nach schweizerischem Recht strafbare Beschaffung der Informationen nicht aktiv vom ersuchenden Staat ausging. Wer also nicht nachweislich im Auftrag eines ausländischen Staates Informationen illegal nach schweizerischem Recht beschafft, wird durch die neue Bestimmung von Art. 7 Bst. c StAhiG geschützt.

Dies stellt einen klaren Verstoß gegen den strafprozessualen Grundsatz des Verwertungsverbots für Beweise dar, die in strafbarer Weise erhoben wurden (Art. 141 StPO). Vor dem Hintergrund der sonstigen von der Schweiz eingeleiteten umfassenden Massnahmen zur Erleichterung der Herausgabe steuerlicher Informationen über Bürger ausländischer Staaten, erscheint der Durchbruch dieses strafprozessualen Grundsatzes als absolut ungerechtfertigt. Das Forum SRO lehnt deshalb die Anpassung von Art. 7 Bst. c StAhiG kategorisch ab.

Wir danken Ihnen im Voraus für eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Neese  
Präsident



Caroline Kindler  
Geschäftsführerin



## Consultazione in forma abbreviata sino al 18 settembre 2013 Legge sull'assistenza amministrativa fiscale

### Premesse

1. La FTAF raggruppa l'insieme dei professionisti iscritti all'Albo delle professioni di fiduciario commercialista, immobiliare, e finanziario del Cantone Ticino in virtù della legge ticinese sull'esercizio delle professioni di fiduciario. Al 31.12.2012 vi erano 1'367 fiduciari iscritti, per **un totale di circa 8'000 persone** impiegate in tale settore, uno dei più importanti, in termini occupazionali, di creazione di valore aggiunto, di indotto, e di contributo erariale, dell'economia ticinese.
2. Il 14 agosto 2013 il Consiglio federale ha avviato una consultazione in forma abbreviata concernente la revisione parziale della Legge sull'assistenza amministrativa fiscale. I punti principali dell'avamprogetto di legge sono due: l'introduzione della possibilità di un'informazione a posteriori delle persone oggetto di una domanda di assistenza amministrativa, e l'estensione della possibilità di fondare domande di collaborazione su dati rubati. Il Dipartimento federale delle finanze giustifica l'urgenza dell'avamprogetto con l'iter di esame in due fasi da parte del forum mondiale dell'OCSE della giurisdizione svizzera sulla trasparenza e sullo scambio di informazioni fiscali (Peer Review), e con la necessità di passare la prima fase, e di superare quindi le riserve indicate nel rapporto di esame del 1° giugno 2011. In proposito l'avamprogetto risponde anche agli auspici postulati dal gruppo di esperti "Ulteriore sviluppo della strategia in materia di mercati finanziari" nel rapporto "Sfide regolatorie – recte: regolamentari! – per la gestione patrimoniale transfrontaliera in Svizzera e opzioni strategiche", 6 giugno 2013. In questo rapporto, il gruppo di esperti ha ricordato che, secondo il rapporto del forum mondiale dell'OCSE sulla Svizzera, almeno **una delle tre condizioni** seguenti avrebbero dovuto essere adempiute per passare alla seconda fase: la creazione di un meccanismo di identificazione degli aventi diritto economici delle azioni al portatore nel quadro dell'applicazione delle raccomandazioni GAFI, la sottoscrizione di un numero di convenzioni di doppia imposizione secondo l'art. 26 del Modello di convenzione dell'OCSE sufficiente, la creazione di clausole di eccezione all'informazione preventiva della persona toccata da una domanda di assistenza (vedi rapporto, p. 34 – p. 35).

Si rileva come il DFF, seguendo quanto indicato dal rapporto degli esperti, ancorché lo stesso rapporto del forum mondiale dell'OCSE abbia indicato essere sufficiente una condizione per passare alla seconda fase della verifica, ritenga opportuno implementare tutte e tre le raccomandazioni proposte. Addirittura, con riferimento all'oggetto dell'informazione posteriore delle persone toccate dalla domanda di assistenza amministrativa, il rapporto di esperti ha postulato quale base legale l'adozione di un'ordinanza, la quale sarebbe evidentemente in contrasto con il diritto superiore (LAAF vigente, e, anche a prescindere dall'applicabilità dell'art. 6 CEDU in materia di assistenza amministrativa, art. 29 A Costituzione Federale). L'approccio del DFF, e del gruppo di esperti, appare quindi decisamente muoversi secondo premesse errate.

In primo luogo, avendo la Svizzera concluso, nel maggio 2013, secondo quanto da atto lo stesso rapporto del gruppo di esperti, 47 accordi secondo l'art. 26 modello Convenzione OCSE, **adempie già i requisiti posti dal rapporto di verifica sulla giurisdizione svizzera del 2011 per accedere alla seconda fase**. Se vi è fretta di adempiere ad una seconda raccomandazione posta dal rapporto, basterebbe approvare rapidamente la proposta di legge relativa all'identificazione dei titolari e aventi diritto economici di azioni al portatore con riferimento all'avamprogetto GAFI – in tale sede, purtroppo, però il DFF **invece di concentrarsi, per motivi di rapidità, urgenza, e semplicità, almeno in un primo tempo, su questo punto**, ha ritenuto di inserire **una pluralità di oggetti**, che potrebbero condurre ad una profonda trasformazione dei pilastri di diritto materiale del diritto penale fiscale.

In altre parole, **se urgenza è data, occorrerebbe piuttosto prevedere un iter legislativo accelerato per la sola componente della LGAFI relativa alle azioni al portatore.**

In secondo luogo, appare da un profilo costituzionale e di preservazione degli interessi dell'economia svizzera, errato l'approccio proposto dal rapporto di esperti nonché dal rapporto esplicativo del DFF secondo cui qualsiasi indicazione e/o interpretazione contenuta nei materiali dell'OCSE costituiscano una fonte di legislazione imperativa e vincolante in modo tale da impegnare, almeno da un profilo politico, il legislatore svizzero. La Svizzera ha aderito nel 2009 allo standard dell'OCSE, e meglio nella forma dell'art. 26 del modello di Convenzione, e tale scelta **non** viene messa in discussione dalla nostra Federazione. La Svizzera, così come qualsiasi giurisdizione facente parte dell'OCSE, è tuttavia chiamata ad interpretare tale parametro con una certa latitudine di apprezzamento nel rispetto del proprio diritto e della propria prassi amministrativa. Del resto, lo stesso art. 26 cpv. 3 lett. A e B modello Convenzione OCSE prevede che **in nessun caso può essere fatto obbligo a uno Stato membro di deviare rispetto al proprio diritto interno e la propria prassi amministrativa.** Una deroga in proposito è prevista esclusivamente dal cpv. 5 per quanto attiene la precisazione secondo cui il segreto bancario non è in alcun caso applicabile. Quindi, **è ben vero che l'art. 26 impone uno scambio di informazioni reale, concreto, ed effettivo tra gli Stati. Tale standard non impone tuttavia la soppressione delle garanzie procedurali delle parti, anzi, in ossequio al principio "locus regit actum" esse sono pienamente applicabili secondo quanto previsto dallo Stato richiesto.** Ciò, e nient'altro, comanda il parametro dell'OCSE. La possibilità di sopprimere completamente i diritti di informazione e di ricorso delle parti non è quindi prevista dall'art. 26 del modello di Convenzione dell'OCSE fatto proprio dalla Svizzera, ma da materiali interpretativi (Commentario modello di accordo sullo scambio delle informazioni) che certo non possono essere, salvo stravolgere l'ordinamento costituzionale svizzero, considerati vincolanti, nemmeno da un profilo politico, per il legislatore svizzero. In proposito, si rileva che il "Peer Review Report", dell'OCSE del 2011 ha considerato che il diritto svizzero **non fosse compatibile** con lo standard dell'OCSE **soltanto con riferimento a due aspetti** (qualificati, di conseguenza, con la dicitura "The element is not in place"): con riferimento all'identificazione della titolarità formale ed economica di tutte le entità giuridiche (vedi in particolare la problematica delle **azioni al portatore**) e con riferimento all'esistenza di meccanismi di scambio delle informazioni, poiché, da un lato, le **esigenze di identificazione** del detentore delle informazioni nonché del contribuente previste dalla convenzione di doppia imposizione erano più restrittive di quanto stabilito dallo standard dell'OCSE, e poiché le convenzioni di doppia imposizioni concluse prima del marzo 2009 non erano affatto conformi a tale standard (vedi "Peer Review Report" phase 1: Switzerland – OCED 2011, p. 91 – 93). Per opposizione a tali valutazioni del rapporto, si rileva che, **con riferimento alla possibilità di introdurre in casi straordinari delle eccezioni al diritto di informazione preventiva della persona oggetto di una domanda di cooperazione nonché di ricorso**, il rapporto ha considerato che vi fosse semplicemente un **possibile margine di miglioramento**, ma che l'elemento relativo all'esistenza di uno scambio effettivo delle informazioni fosse adempiuto ("The element is in place", ibid, p. 93).

In terzo luogo, **al momento dell'adozione da parte dell'Assemblea federale della Legge sull'assistenza amministrativa fiscale del 28 settembre 2012, erano ben noti all'Assemblea stessa gli esiti ed i contenuti del rapporto "Peer Review" giugno 2011 dell'OCSE. Ciononostante, il Legislatore ha ritenuto di mantenere la propria impostazione, ed in particolare il diritto di ogni persona ad essere informata prima della trasmissione di informazioni all'estero con possibilità di ricorso** (vedi in particolare articoli 17 e 19 LAAF). Tale legge è quindi entrata in vigore il 1° febbraio 2013. In altre parole: **che cosa è cambiato da allora ? Nulla!**

Da un profilo di **coerenza legislativa**, appare quindi criticabile la proposta del DFF di mutare, su un aspetto essenziale delle garanzie di procedura, il diritto vigente.

E' evidente che le leggi possono essere modificate: tuttavia, una legislazione saggia e ponderata che crei per **gli operatori** e gli amministrati **un quadro giuridico continuativo nel tempo**, richiederebbe una certa prudenza a livello legislativo. In altre parole, operatori e amministrati dovrebbero poter contare su un quadro stabile nel tempo. Appare quindi criticabile che il Dipartimento federale delle finanze proponga mediante la Legge sull'assistenza amministrativa fiscale un certo assetto di legge, entrato in vigore il 1° febbraio 2013, e soltanto a pochi mesi di distanza ne chieda un profondo cambiamento, quando, nel frattempo, nulla è successo, essendo già stato reso in precedenza il rapporto giugno 2011 del Forum globale dell'OCSE.

Infine, si rileva che la questione del divieto di utilizzo di informazioni acquisite contro il principio della buona fede, segnatamente laddove una domanda si fonda su informazioni ottenute mediante reati secondo il diritto svizzero (quindi in particolare dati rubati), secondo l'art. 7 lett. c LAAF, quale motivo di irricevibilità secondo la stessa norma di una domanda di assistenza, **non costituisce oggetto di biasimo della Peer Review**. Si osserva che, al momento della verifica che ha dato luogo al rapporto giugno 2011 del Global Forum, l'art. 7 LAAF non era ancora in vigore, ma l'esame è stato fondato sull'art. 5 cpv. 2 dell'Ordinanza relativa all'assistenza amministrativa (OACDI), allora in vigore, che aveva un contenuto del tutto analogo. **Inutile**, quindi, dal profilo della preoccupazione di DFF e gruppo di esperti di passare con buoni voti le valutazioni delle standard globale l'adattamento su questo punto del diritto svizzero.

Per tutti questi motivi, la nostra Federazione **avversa il progetto di modifica della LAAF, e contesta il fatto che vi siano particolari ragioni di urgenza** relative alla sua approvazione. La nostra Federazione esprime invece la preoccupazione che la fretta di recepire qualsiasi indicazione esterna che emerge dal rapporto esplicativo sulla revisione della LAAF nonché dal rapporto 6 giugno 2013 del gruppo di esperti che ne è alla base non si fondino su una comprensione talvolta insufficiente delle fondamenta giuridiche dell'assistenza amministrativa. Viene quindi espresso l'auspicio che tale comprensione possa essere affinata nelle iniziative future di gruppi di esperti o del DFF, al fine in particolare di distinguere, anche dal profilo dello standard dell'OCSE, tra gli elementi costituenti tale standard, ed i materiali interpretativi. Tale standard deve poi essere recepito in maniera armoniosa nel diritto svizzero e nei suoi accordi internazionali. Si tratta di uno sforzo sicuramente non sempre di facile attuazione, ma che deve essere compiuto in maniera più lucida e articolata.

### Modifica articolo 7 lettera C LAAF

3. Secondo l'art. 7 lett. C AP-LAAF non si entra nel merito della domanda se essa viola il principio della buona fede, in particolare se si fonda su informazioni per la cui acquisizione mediante un reato secondo il diritto svizzero lo Stato richiedente si è attivamente adoperato. In applicazione di questa proposta, se uno stato A ottiene illecitamente delle informazioni (ad esempio, acquistando dei dati bancari) e le trasmette a uno Stato B, tali dati sono utilizzabili dallo stesso per fondare una domanda (ricevibile) di assistenza alla Svizzera. Tale posizione è inaccettabile per diverse ragioni. Anzitutto, **se uno Stato conclude con la Svizzera meccanismi di scambio delle informazioni secondo il parametro dell'OCSE deve secondo il principio della buona fede attenersi a tali meccanismi, e non già fondare la sua richiesta di cooperazione su dati rubati in Svizzera**. Poco importa, in proposito, se tale Stato abbia direttamente ed attivamente contribuito al compimento dei reati mediante i quali sono stati acquisiti tali dati, oppure se li abbia ricevuti passivamente. Soltanto una posizione di rifiuto integrale di utilizzo di dati rubati da parte dell'autorità richiesta appare compatibile con gli impegni assunti dalle parti di cooperare secondo principi di legalità e sicurezza, nonché con l'obiettivo di non tollerare e di disincentivare, sul piano dei rapporti internazionali, il furto di dati bancari e confidenziali.

In altre parole, **il furto di dati bancari e confidenziali non deve pagare mai**, ma deve invece trovare adeguata sanzione sul piano delle relazioni internazionali.

La proposta governativa consentirebbe **aggiramenti del divieto di utilizzo di dati rubati**: basterebbe, infatti, riceverli “in maniera passiva”, quindi lo stato A potrebbe ottenerli per lo Stato B, e lo Stato B ricambiare il piacere ottenendoli per lo Stato A. Determinerebbe **difficoltà di accertamento di difficile soluzione per l'autorità svizzera richiesta, che sarebbe chiamata a esprimersi caso per caso sulla natura attiva o meno del contributo dello Stato che ha ricevuto i dati**: evidentemente, difficilmente l'autorità richiesta avrà accesso a tutti i dettagli relativi ai rapporti intercorsi con il fornitore dei dati. Tutto ciò, **contribuirebbe a legittimare il furto di dati bancari e confidenziali con**:

- *danno grave per la fiducia nelle istituzioni svizzere e nello stato di diritto*
- *insicurezza accresciuta per gli intermediari finanziari*

**La nostra Federazione propone quindi di respingere la proposta di revisione e di mantenere l'articolo 7 vigente LAAF.**

**Introduzione di una Sezione 4A Procedura di informazione a posteriori delle persone legittimate a ricorrere**

4. Già secondo il diritto vigente, l'informazione alla persona oggetto di una domanda di assistenza amministrativa può essere ritardata fino all'accesso ed all'acquisizione da parte dell'autorità svizzera richiesta dei documenti e delle informazioni in oggetto, senza quindi che l'acquisizione dei mezzi probatori sia in alcun caso messa in pericolo. Secondo l'art. 14 cifra 1 LAAF, infatti, l'AFC informa della domanda la persona interessata, soltanto se l'autorità estera non rende verosimili motivi per mantenere segreto il procedimento. La finalità, legittima, di evitare il rischio di “perdere” il mezzo di prova o l'informazione a causa di comportamenti collusivi è quindi già perseguita in maniera soddisfacente dal diritto vigente. Non vi è quindi alcun motivo per derogare alla **garanzia della via giudiziaria**. Si tratta di una garanzia, anche a prescindere dalla applicabilità (a torto negata dalla prassi svizzera in materia di assistenza amministrativa) dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sancita dall'articolo **29a della Costituzione federale**. L'**articolo 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo** stabilisce inoltre che ogni persona che fa valere i suoi diritti riconosciuti nella presente Convenzione, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale. Non vi è dubbio che lo scambio di informazioni tocca il diritto al rispetto della vita privata previsto **dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo**. La proposta di introduzione di una **procedura di informazione a posteriori delle persone legittimate a ricorrere è quindi manifestamente anticostituzionale e contraria ai diritti dell'uomo**. Si osserva che essa è sproporzionata e non si sorregge su alcun interesse pubblico: per evitare il rischio che un mezzo di prova vada distrutto per mezzo di comportamenti collusivi, **è sufficiente ritardare l'informazione**. Si osserva che *nemmeno* sulla base dei meccanismi di cooperazione giudiziaria in materia penale (vedi LAIMP), *nemmeno* nella lotta contro le forme più gravi di criminalità organizzata, è possibile una trasmissione di mezzi di prova senza informazione preventiva della persona toccata.

**La nostra Federazione propone quindi di respingere la proposta di introduzione di una Procedura di informazione a posteriori e di mantenere il diritto vigente.**

**Modifica Art. 6 cpv. 2bis e 2ter**

5. L'articolo 1 cpv. 2 LAAF sancisce il principio del primato della convenzione applicabile nel singolo caso. Nella gerarchia delle norme, vi sono quindi, dopo la costituzione e gli accordi internazionali, le leggi in senso formale adottate dalla Assemblea.

**Il Governo intende sovvertire la gerarchia costituzionale delle norme** in quanto propone che il contenuto necessario di una domanda raggruppata sia **retto dal commento del modello** di Convenzione OCSE e che **il Consiglio federale possa adeguare il contenuto necessario di una domanda raggruppata allo standard internazionale** adottato dalla Svizzera. In altre parole, secondo questa proposta, **sarebbe possibile derogare a un accordo internazionale per effetto di una semplice ordinanza**. Tutto questo perché, secondo il Governo, con la pubblicazione di una nuova versione del commento queste osservazioni diventerebbero politicamente vincolanti per gli Stati membri dell'OCSE e quindi determinanti per la prassi della Svizzera. **Questa proposta è inaccettabile**, in quanto parte da **premesse giuridiche totalmente errate**, poiché trascura che:

- lo standard dell'OCSE - così come previsto dall'articolo 26 Modello CDI e dai modelli di accordi sullo scambio delle informazioni (cosiddetti modelli TIEA) – **non costituisce un accordo multilaterale vincolante** per gli Stati membri e immediatamente applicabile (*self executing*) ma solo un **modello di riferimento per accordi bilaterali**
- lo standard dell'OCSE, e qualsiasi sua revisione, deve quindi essere **recepito mediante modifica di tali accordi bilaterali**
- è in ogni caso **escluso che un'ordinanza del Consiglio federale, anche con una delega contenuta in una legge in senso formale, possa derogare a un siffatto accordo bilaterale**
- lo standard dell'OCSE è costituito dall'articolo 26 Modello CDI e dai modelli di accordo TIEA – i **commentari sono materiali interpretativi** ma **non** parte integrante dello standard
- le domande di gruppo sono menzionate nel commentario relativo all'articolo 26 Modello CDI, ma sono **contrarie ai requisiti delle domande di assistenza secondo i modelli di accordo TIEA**, che richiedono che tali domande **identifichino** il (**singolo**) contribuente oggetto delle stesse

Queste evidenti lacune formali determinano una pericolosa incrinatura istituzionale, tanto dal profilo dei rapporti internazionali, che da quello costituzionale:

- sul piano internazionale, la proposta del Consiglio federale introduce delle deroghe ai contenuti degli accordi bilaterali, in **violazione al principio "pacta sunt servanda"**
- da un profilo interno, la competenza che si arroga il Consiglio federale di derogare per delega ai contenuti di accordi internazionali contravviene ai principi della **legalità**, della **separazione dei poteri**, della **democrazia** e del **federalismo** (che consentono meccanismi di partecipazione diversi all'iter legislativo in senso formale, che così verrebbe eluso, di popolo e cantoni).

Tutto ciò causerebbe:

- **incertezza giuridica nei clienti e negli operatori**, che non capirebbero più quali sono le norme di comportamento di riferimento
- ritenuto che nessun paese al Mondo rinuncia a un recepimento nel proprio ordinamento dei modelli dell'OCSE proponendo tout court un rinvio agli stessi in **maniera dinamica** come proposto dal DFF, **un grave svantaggio competitivo per la Svizzera dal profilo del "level playing field"**

**La nostra Federazione propone quindi di respingere la modifica Art. 6 cpv. 2bis e 2ter LAAF**



Département fédéral des finances

[vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch)

Genève, le 18 septembre 2013

**Consultation fédérale:    Modification de la loi sur l'assistance administrative fiscale**

Madame, Monsieur,

Genève Place Financière a l'honneur de prendre position dans le cadre de la procédure de consultation lancée en mai 2013 au sujet du projet de révision mentionné sous rubrique.

A cet égard, nous vous saurions gré de prendre en considération les observations suivantes.

**1. INTRODUCTION**

Pour justifier la procédure accélérée dont la présente consultation fait l'objet, il est fait état des résultats de la réunion du 28 juin 2013 du groupe de direction du *Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales* (ci-après Forum mondial), qui envisage « de réfléchir à un système de sanctions pour les Etats qui ne peuvent pas être admis à la phase 2 (de l'examen par les pairs) ».

Nous relevons par ailleurs que le projet de modification de la LAAF ne traite que d'un des trois éléments qui ont été reprochés à la Suisse par le Forum mondial, à savoir l'admission, dans des cas exceptionnels, de la transmission de données sans information préalable de la personne concernée.

Nous comprenons la détermination du Conseil fédéral de passer avec succès « l'examen par les pairs » du Forum mondial, afin d'éviter les possibles sanctions prévues à l'encontre des Etats qui ne peuvent pas être admis à la phase 2. Mais nous ne comprenons pas pour quelle raison le Conseil fédéral profite de cette révision pour introduire des assouplissements législatifs qui vont au-delà des standards de l'OCDE ou du Forum mondial, comme par exemple l'utilisation de données volées – une pratique au demeurant rejetée par plusieurs Etats étrangers.

**2. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES**

**2.1. Demandes groupées**

**Définitions: Art. 3, al. c**

La définition proposée par l'art. 3, al. c, pour les demandes groupées ne nous semble pas assez précise.

Le 17 juillet 2012, l'OCDE a mis à jour son commentaire sur l'art. 26 du Modèle de convention fiscale, par lequel les demandes groupées, fondées sur un mode de comportement et non plus sur l'identification d'un contribuable précis, sont autorisées.



Le fait que, dans certains pays, l'administration fiscale soit autorisée à conduire des enquêtes secrètes n'est, en l'espèce, pas pertinent.

Nous relevons pour le surplus que le détenteur des renseignements aura l'interdiction d'en informer son client aussi longtemps que l'Etat requérant n'aura pas lui-même décidé de mettre fin à la confidentialité de l'enquête. Dans la mesure où le détenteur des renseignements sera le plus souvent une banque, celle-ci devra par conséquent cacher ces informations à son client, mettant à mal la relation de confiance qui la lie à ce dernier.

- Nous demandons que la non notification reste exceptionnelle et qu'elle ne concerne que des cas dûment motivés par l'Etat requérant.

\* \* \*

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.



Bernard DROUX

Président



Steve BERNARD

Directeur



**G**ROUPEMENT **S**UISSE DES **C**ONSEILS EN **G**ESTION **I**NDÉPENDANTS - **GSCGI**  
**S**CHWEIZERISCHE **V**EREINIGUNG **U**NABHÄNGIGER **F**INANZBERATER - **SVUF**  
**A**SSOCIAZIONE **S**VIZZERA DEI **C**ONSULENTI **F**INANZIARI **I**NDIPENDENTI - **ASCFI**  
**S**WISS **A**SSOCIATION OF **I**NDEPENDENT **F**INANCIAL **A**DVISORS - **SAIFA**

Par courrier et e-mail [vernehmlassung@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassung@sif.admin.ch)

Département Fédéral des Finances  
Attn: Madame Eveline Widmer-Schlumpf  
Conseillère Fédérale  
Bundesgasse 3  
CH -- 3003 Berne

Genève, le 17 septembre 2013

**Consultations DFF accélérée (14.08.2013 – 18.09.2013):**

**Modification de la Loi sur l'Assistance Administrative Fiscale  
LAAF / RS 672.5**

Madame la Conseillère Fédérale,

Nous vous remercions d'avoir invité le GSCGI – Groupement Suisse des Conseil en Gestion Indépendants – à participer à la consultation lancée le 14 août 2013, en procédure accélérée, au sujet de la modification de la loi sur l'assistance administrative fiscale (LAAF).

Nous vous soumettons les commentaires suivants, qui se composent d'un préambule, suivi par des observations spécifiques en relation aux divers articles du document de consultation.

\* \* \*

**PREAMBULE**

En ce qui concerne votre demande de consultation, une fois de plus, nous relevons que les lois passées dans l'urgence, comme cela a été le cas de la LAAF; RS 672.5, sont appelées à être révisées, surtout lorsque le contexte réglementaire mondial est instable et en constante mutation.

Nous nous permettons de revenir sur les recommandations, que nous vous avons soumises dans le cadre des consultations passées (*notamment sur la LSFIn*), suivantes:

1. Simplifier les lois suisses plutôt que les complexifier

Page | 1



CIFA INITIAL CONTRIBUTOR

**GROUPEMENT SUISSE DES CONSEILS EN GESTION INDEPENDANTS - GSCGI**  
**SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG UNABHÄNGIGER FINANZBERATER - SVUF**  
**ASSOCIAZIONE SVIZZERA DEI CONSULENTI FINANZIARI INDIPENDENTI - ASCFI**  
**SWISS ASSOCIATION OF INDEPENDENT FINANCIAL ADVISORS - SAIFA**

2. Dans le cadre des exigences sur la conformité fiscale, la Suisse devrait exiger de toute personne ouvrant un compte dans une banque suisse des «indices de conformité fiscale» (*tels que 'une attestation fiscale', 'copie de la déclaration d'impôts', document du type W9 américain', ou encore la simple exigence que le courrier bancaire soit expédiés à l'adresse physique du contribuable dans son pays de résidence*) du pays d'origine de (des) ayant(s)-droit(s) économique(s). La Suisse ne doit pas s'ériger en un pays policier qui oblige ses institutions bancaires à se muer en enquêteurs ou agents de fisc chargés de détecter des avoirs non-déclarés. Par ailleurs, la responsabilité du «quitus fiscal» doit à tout prix être assumée par les autorités fiscales du pays d'origine des déposants qui ouvrent des relations de compte en Suisse. Tous les pays occidentaux, notamment les plus concernés par cette problématique, en ont les moyens et sont réputés disposer des systèmes les plus avancés en matière de perception et de vérification des déclarations d'impôts de leurs contribuables.
3. Il y a lieu d'exiger des pays disposant de régimes fiscaux disparates non harmonisés (*US-Delaware, France-Territoires d'Outre -Mer, Pays Bas-Antilles Néerlandaises, Royaume-Uni-Iles anglo-normandes*) d'harmoniser leurs disparités fiscales domestiques avant d'exiger que la Suisse se conforme à une quelconque législation contraignante lui imposant une «Assistance Administrative» en matière fiscale allant au-delà du cadre de sa propre législation nationale.
4. Nous nous opposons de manière vigoureuse une fois de plus, en vertu du point 2 ci-dessus, à toute application rétroactive du calcul de telles taxes assorties de pénalités. A la rigueur une «flat tax» d'envergure modeste (5-10%), comme pratiquée par certains pays voisins et comme proposée dans le texte présenté par notre collègue ([www.lldc.ch](http://www.lldc.ch)) au Président de la Confédération le 12 juin 2013 (*Helvetia en danger – Et si on reprenait l'initiative ...voir pages 27 & 28 - http://www.lldc.ch/wa\_files/Et\_20sj\_20on\_20reprenait\_20l\_27initiative.pdf*), nous paraîtrait admissible pour solder le passé..
5. Dans la communication accompagnant votre lettre circulaire de consultation, il est écrit sous «Contexte §2»:

*Pour la Suisse, cela signifie notamment qu'elle doit mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport du 1<sup>er</sup> juin 2011 sur la première phase de l'évaluation par les pairs. Il est nécessaire d'adapter la LAAF car elle ne prévoit pas d'exception à l'information préalable des personnes habilitées à recourir visées par une demande d'assistance administrative alors que le Forum mondial l'exige.*

Nous nous opposons à l'introduction d'exceptions à l'information préalable des personnes habilitées à recourir (...).



CIFA INITIAL CONTRIBUTOR

**GROUPEMENT SUISSE DES CONSEILS EN GESTION INDEPENDANTS - GSCGI**  
**SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG UNABHÄNGIGER FINANZBERATER - SVUF**  
**ASSOCIAZIONE SVIZZERA DEI CONSULENTI FINANZIARI INDIPENDENTI - ASCFI**  
**SWISS ASSOCIATION OF INDEPENDENT FINANCIAL ADVISORS - SAIFA**

En dernier lieu, nous revenons sur une remarque émise lors de nos multiples communications passées:

- a) La Suisse a autorisé par son cadre légal pendant des décennies les épargnants étrangers à ouvrir des comptes et y déposer leurs capitaux. Le comportement et les agissements souvent incitatifs des grandes banques se sont attirés les foudres de nombreux gouvernements qui ont décidé d'adopter une attitude hostile, voire agressive, à l'égard de la Suisse et de toute la profession financière. Dans ce cas concret, comment évaluer et assumer la responsabilité de notre pays à l'encontre de ces épargnants, encouragés à l'époque par les lois en vigueur, à amener leurs capitaux chez nous?
- b) Dans le même ordre d'idées, comme il ressort des informations désormais publiques, les grandes banques suisses n'ont pas eu un rôle «passif» de simples récipiendaires de ces fonds, ce qui serait de nature à réduire en partie leur responsabilité. Elles ont eu un rôle actif et incitatif (*par leurs méthodes d'acquisition très agressives appliquées par ailleurs aux gérants de fortune apporteurs d'affaires*) ce qui implique qu'elles devraient assumer, selon la logique du droit, une grande partie des taxes et pénalités encourues par leurs clients qu'elles sont aujourd'hui en train de mettre à la porte. Le dommage moral et le préjudice qui va en résulter pour la Suisse et son secteur bancaire sera durable, profond, et certainement irréversible.

Dans le texte d'introduction transmis par le Conseil Fédéral au paragraphe 4, relatif au traitement des données volées, la deuxième partie de la phrase dit:

*Actuellement, la Suisse ne peut pas répondre à de nombreuses requêtes, en raison d'une pratique restrictive liée au traitement de telles demandes. Afin de débloquer cette situation, ces demandes pourront être traitées à condition cependant que l'État requérant n'ait pas acquis ces données de façon active, mais passive, par exemple par le biais d'un autre État.*

Nous ne comprenons pas très bien votre argument. Ainsi, dans le cas des listes Lagarde (*volées par un ressortissant français*), tout pays tiers qui aurait reçu ladite liste ne serait pas réputé l'avoir obtenue de manière délictueuse. En ce qui nous concerne, nous ne voyons pas de différence du moment que l'acte initial s'avère, quant à lui, délictueux. Plus grave encore, une telle disposition encouragerait des pirates informatiques et autres cybercriminels à voler des données de banques suisses (*ou Singapouriennes, etc.*) qu'ils échangeraient contre rémunération avec le pays intéressé. Comment la Suisse discernera-t-elle, dès lors, l'origine de telles listes? Nous ne parlerons pas ici des autres dangers collatéraux liés à l'obtention de telles données (*corruption, conflits professionnels, chantage entre collaborateurs de banque etc...*). Nous recommandons vivement que cette notion de données multiples (*couramment connues sous le vocable de «listes»*) soit soigneusement définie dans le cadre de la LAAF.



\* \* \*

## LOI FEDERALE SUR L'ASSISTANCE ADMINISTRATIVE

Commentaires sur les modifications proposées.

### Article 3, al c

*Dans la présente loi, on entend par:*

*c. demandes groupées: des requêtes d'assistance demandant des renseignements sur plusieurs personnes identifiables sur la base d'informations précises.*

Quelle est la définition du terme «informations précises»?

Nous avons beaucoup de difficulté à comprendre ce qu'est «la norme de pertinence vraisemblable» (*article 26, paragraphe 1 de la Convention de l'O.C.D.E.*). En fait, la traduction correcte du terme «foreseeably relevant» serait plutôt «qu'on peut présumer comme pertinentes». Donc, n'importe quel état tiers qui définirait une liste arbitraire de «signes de richesses extérieurs» pourrait adresser une liste de noms de citoyens qui, vraisemblablement (*toujours selon cette liste*), seraient susceptibles d'entretenir une relation de compte en Suisse. De manière insistante, nous remarquons plus loin la référence pour un ou plusieurs contribuables «qu'il(s) soi(en)t identifié(s) par leur(s) nom(s) ou par un autre moyen...». Quelle est la définition d'un autre moyen: une dénonciation, la photo d'une personne marchant sur la Bahnhofstrasse?

La formulation suivante serait donc préférable; (...) *identifiables à l'aide de données pertinentes précises.*

En outre, nous proposons de distinguer:

- (a) L'identification des personnes nécessitant des données précises,
- (b) Les renseignements sur ces personnes et les infractions qu'elles auraient commises pour lesquelles sont nécessaires des données pertinentes, ou que l'on présume comme telles.

La deuxième partie, du texte explicatif de cet article, semble beaucoup plus rassurante (*dans de tels cas, il est donc nécessaire que l'état requérant fournisse une description détaillée du groupe ainsi que des faits et circonstances etc.*). Cette partie semble en pleine contradiction avec la première partie de ce même texte. Il nous semble par ailleurs que ce texte comporte des contradictions sur le standard appliqué: serait-ce celui de l'OCDE ou est-ce le Conseil Fédéral qui décidera de la norme à appliquer?

Par respect de la sécurité du droit, une note explicative devrait préciser quel standard de référence actuellement en vigueur est applicable.



CIFA INITIAL CONTRIBUTOR

**G**ROUPEMENT **S**UISSE DES **C**ONSEILS EN **G**ESTION **I**NDEPENDANTS - **G**SCGI  
**S**CHWEIZERISCHE **V**EREINIGUNG **U**NABHÄNGIGER **F**INANZBERATER - **S**VUF  
**A**SSOCIAZIONE **S**VIZZERA DEI **C**ONSULENTI **F**INANZIARI **I**NDIPENDENTI - **A**SCFI  
**S**WISS **A**SSOCIATION OF **I**NDEPENDENT **F**INANCIAL **A**DVISORS - **S**AIFA

### **Article 7, let.c**

*Il n'est pas entré en matière lorsque la demande présente l'une des caractéristiques suivantes:*

*c. elle viole le principe de la bonne foi, notamment lorsqu'elle se fonde sur des renseignements que l'État requérant a obtenus activement par des actes punissables au regard du droit suisse.*

L'hypothèse dans laquelle il pourra être établi qu'un Etat étranger s'est lui-même activement livré à des actes punissables au regard du droit suisse et a obtenu ainsi des renseignements qu'il a utilisés pour fonder une requête d'assistance administrative ne se présentera pratiquement pas. Les cas avérés sont légions, en revanche, dans lesquels des informations obtenues par le viol d'un secret pénalement protégé parviennent à la connaissance de l'Etat requérant à la suite d'une publication ou d'une dénonciation par un particulier, ou parce qu'un Etat tiers qui se les était procurés les lui a transmis.

Si le Conseil fédéral entend donner à la règle envisagée un réel champ d'application, la suppression du mot «activement» s'impose: *(..) lorsqu'elle se fonde sur des renseignements que l'État requérant a obtenus par des actes punissables au regard du droit suisse.(...)*

Dans l'**art.14a (nouveau)**, vous mentionnez dans votre texte explicatif (p6 et 7):

*Les demandes groupées concernent un groupe de contribuables dont l'autorité requérante ne connaît pas le nom ni l'adresse. Si elles ne peuvent pas être atteintes pour les informer de la réception d'une demande et leur notifier la décision finale, les personnes concernées ne peuvent pas être informées selon les modalités prévues par l'article.14 LAAF.*

Avec la meilleure volonté du monde, nous n'arrivons pas à comprendre votre intention ni votre commentaire.

Nous nous rallions par ailleurs aux commentaires rédigés par l'article du 22.08.2013 par Me Francois-Roger Micheli sur cet article 7 al.c que nous annexons à notre réponse pour votre information.

Ainsi donc, l'AFC recevrait une demande concernant un groupe de personnes «inconnues» non identifiées de la part de l'autorité requérante. On se demande bien sur quoi l'AFC va se baser pour identifier ces «inconnus».

Peut-être n'est-il pas souhaitable que la Suisse se trouve sur une «liste noire» -- *et encore faut-il voir la nature des critères retenus pour un tel classement* -- mais de là à se baser sur des notions absurdes et incompréhensibles, cela paraît hautement inquiétant.





Également, votre commentaire de l'art. 7.let.c (*paragraphe 4*) nous paraît pareillement inquiétant.

Ainsi, nous reprenons le cas de la liste Falciani remise au gouvernement français, sans que celui-ci n'ait incité Monsieur Falciani à voler ces données. Implique-t-il que les autorités françaises (*qui à ce jour, semble-t-il, n'ont pas fait usage de cette liste*), si elles utilisent ces données, ne seront pas considérées comme obtenues «activement».

Mais le délit de base, à savoir le vol de données, quant à lui, n'a pas changé de nature par rapport aux dispositions en vigueur en Suisse.

Ainsi donc, les Indes, qui ont reçu la liste «Lagarde» sans avoir activement contribué à son obtention, mais dont l'acte d'origine est illégal en Suisse, seraient habilitées à soumettre leur demande d'assistance administrative à l'AFC.

Tel serait le sens de vos explications?

Nous recommandons que l'article 7.let.c soit maintenu tel quel.

#### **Article 14 a al.6**

*Si l'AFC ne peut pas remettre une décision finale aux personnes habilitées à recourir, elle la leur notifie en la publiant dans la Feuille fédérale sans indiquer de nom. Le délai de recours court à compter du jour qui suit la notification dans la Feuille fédérale.*

Nous ne comprenons pas dans cet article comment la personne habilitée à recourir sait qu'elle peut ou doit le faire puisque dans la Feuille d'avis officielle il n'y a aucune indication de nom de la personne concernée. Dans le même ordre d'idées, il ressortirait que certains pays adoptant une confidentialité dans les enquêtes en matière d'évasion fiscale pourraient se prévaloir de cette confidentialité pour demander à la Suisse des informations, sans que les personnes incriminées puissent être informées. Ainsi, une personne sous enquête pour de telles infractions ne pourra pas faire valoir ses droits, mais en plus, elle ne sera même pas informée d'une telle demande. Pour ces raisons, nous tenons à formuler notre opposition à une généralisation dangereuse de telles procédures, et nous souhaitons que la non-notification soit un cas exceptionnel.



**G**ROUPEMENT **S**UISSE DES **C**ONSEILS EN **G**ESTION **I**NDÉPENDANTS - **GSCGI**  
**S**CHWEIZERISCHE **V**EREINIGUNG **U**NABHÄNGIGER **F**INANZBERATER - **SVUF**  
**A**SSOCIAZIONE **S**VIZZERA DEI **C**ONSULENTI **F**INANZIARI **I**NDIPENDENTI - **ASCFI**  
**S**WISS **A**SSOCIATION OF **I**NDÉPENDENT **F**INANCIAL **A**DVISORS - **SAIFA**

**Article 15 al.2**

*Dans la mesure où l'autorité étrangère émet des motifs vraisemblables de garder le secret sur certaines pièces du dossier, l'AFC peut refuser à une personne habilitée à recourir la consultation des pièces concernées, en application de l'art.27PA.*

Nous considérons que les autorités étrangères ne devraient pouvoir invoquer des motifs de garder le secret sur certaines pièces du dossier, hormis s'il s'agit de délits pénaux graves tels qu'actes de banditisme ou de terrorisme, qui à l'évidence se retrouvent avérés dans les dispositions pénales en vigueur en Suisse.

Mais il va sans dire que nous nous opposons fermement à une généralisation d'une telle pratique de la part de pays demandeurs qui serait contraire aux articles 29 de la Constitution Fédérale.

Nous considérons que de tels cas devraient être rarissimes et considérés comme exceptionnels, à moins qu'ils puissent être assimilés à un délit de blanchiment, ce qui est à nouveau dans ce cas de figure non applicable.

**Article 21a (nouveau)**

*Pour satisfaire à la norme internationale, il faut prévoir une procédure d'information à posteriori des personnes habilitées à recourir.*

Comme indiqué en page 2, nous nous opposons à une telle procédure.

\* \* \*

En vous souhaitant bonne réception des commentaires détaillés dans cette lettre et son annexe, nous vous remercions par avance de toute l'attention que vous voudrez bien porter à l'ensemble de nos observations et suggestions, qui visent à ce que place financière Suisse soit forte et respectée de par le monde.

Nous restons à votre disposition pour tout complément d'information et avis qui devrait s'avérer nécessaire.

Nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, à notre parfaite considération.

**G S C G I**

*Groupement Suisse des Conseils en Gestion Indépendants*

**Cosima F. Barone**  
*Membre du Conseil*

**Pierre Christodoulidis**  
*Membre du Conseil*

Annexe mentionnée

Page | 7 et fin

**Von:** [Schober Roger, JGK-BAKA-Bern-Mittelland](#)  
**An:** [Bachofner Kathrin SIF](#)  
**Betreff:** AW: Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes  
**Datum:** Donnerstag, 5. September 2013 11:06:41

---

Sehr geehrte Frau Bachofner

Besten Dank für Ihre E-Mail vom 14. August 2013 und die Gelegenheit, uns zur Thematik der Änderung des Steueramtshilfegesetzes zu äussern.

Der Zentralvorstand der Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz hat sich am 19. August 2013 zu einer Sitzung getroffen. Anlässlich dieser Sitzung haben wir beschlossen, uns inhaltlich nicht zu äussern, weil wir – wenn überhaupt – nur am Rande betroffen sind.

Freundliche Grüsse,

Roger Schober  
Präsident der Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz

**Roger Schober**, Vorsteher  
[roger.schober@jgk.be.ch](mailto:roger.schober@jgk.be.ch)

**Betreibungs- und Konkursamt Bern-Mittelland**  
Poststrasse 25, 3071 Ostermundigen  
Telefon 031 635 92 70, Fax 031 635 92 71, [www.jgk.be.ch](http://www.jgk.be.ch)

Diese Nachricht ist ausschliesslich für den Adressaten bestimmt und beinhaltet unter Umständen vertrauliche Mitteilungen. Da die Vertraulichkeit von e-Mail-Nachrichten nicht gewährleistet werden kann, übernehmen wir keine Haftung für die Gewährung der Vertraulichkeit und Unversehrtheit dieser Mitteilung. Bei irrtümlicher Zustellung bitten wir Sie um Benachrichtigung per e-Mail und um Löschung dieser Nachricht sowie eventueller Anhänge. Jegliche unberechtigte Verwendung oder Verbreitung dieser Informationen ist streng verboten.

This message is intended only for the named recipient and may contain confidential or privileged information. As the confidentiality of email communication cannot be guaranteed, we do not accept any responsibility for the confidentiality and the intactness of this message. If you have received it in error, please advise the sender by return e-mail and delete this message and any attachments. Any unauthorised use or dissemination of this information is strictly prohibited.

---

**Von:** [kathrin.bachofner@sif.admin.ch](mailto:kathrin.bachofner@sif.admin.ch) [mailto:[kathrin.bachofner@sif.admin.ch](mailto:kathrin.bachofner@sif.admin.ch)]  
**Gesendet:** Mittwoch, 14. August 2013 18:12  
**An:** [info@bvger.admin.ch](mailto:info@bvger.admin.ch); [info@alternative-zug.ch](mailto:info@alternative-zug.ch); [mail@bdp.info](mailto:mail@bdp.info); [office@berne-x.com](mailto:office@berne-x.com); [cpbern@centrepatronal.ch](mailto:cpbern@centrepatronal.ch); [wyrsch.w@bluewin.ch](mailto:wyrsch.w@bluewin.ch); [info@cspo.ch](mailto:info@cspo.ch); [info@cvp.ch](mailto:info@cvp.ch); [info@economiesuisse.ch](mailto:info@economiesuisse.ch); [bern@economiesuisse.ch](mailto:bern@economiesuisse.ch); [info@edu-schweiz.ch](mailto:info@edu-schweiz.ch); [consommation@gs-wbf.admin.ch](mailto:consommation@gs-wbf.admin.ch); [vernehmlassungen@evppev.ch](mailto:vernehmlassungen@evppev.ch); [grob@fdp.ch](mailto:grob@fdp.ch); [hofer@fdp.ch](mailto:hofer@fdp.ch); [neese@mnh-law.ch](mailto:neese@mnh-law.ch); [sekretariat@gbbern.ch](mailto:sekretariat@gbbern.ch); [gruene@gruene.ch](mailto:gruene@gruene.ch); [schweiz@grunliberale.ch](mailto:schweiz@grunliberale.ch); [mail@vkf.ch](mailto:mail@vkf.ch); [gabriel.fischer@kvschweiz.ch](mailto:gabriel.fischer@kvschweiz.ch); [hansueli.schuetz@kvschweiz.ch](mailto:hansueli.schuetz@kvschweiz.ch); Schober Roger, JGK-BAKA-Bern-Mittelland; [forum@konsum.ch](mailto:forum@konsum.ch); [info@holding.rba.ch](mailto:info@holding.rba.ch); [verband@arbeitgeber.ch](mailto:verband@arbeitgeber.ch); [info@sab.ch](mailto:info@sab.ch); [info@sbv-usp.ch](mailto:info@sbv-usp.ch); [info@sgb.ch](mailto:info@sgb.ch); [info@treuhandsuisse.ch](mailto:info@treuhandsuisse.ch); [adf\\_svf\\_secret@bluewin.ch](mailto:adf_svf_secret@bluewin.ch); [hannes.glaus@bratschi-law.ch](mailto:hannes.glaus@bratschi-law.ch); [zurich.chamber@swissisrael.ch](mailto:zurich.chamber@swissisrael.ch); [office@sba.ch](mailto:office@sba.ch); [snb@snb.ch](mailto:snb@snb.ch); [verband@chgemeinden.ch](mailto:verband@chgemeinden.ch); [info@sgv-usam.ch](mailto:info@sgv-usam.ch); [info@staedteverband.ch](mailto:info@staedteverband.ch); [info@svv.ch](mailto:info@svv.ch); [direktion@bger.ch](mailto:direktion@bger.ch); [vernehmlassung@six-group.com](mailto:vernehmlassung@six-group.com); [verena.loembe@spschweiz.ch](mailto:verena.loembe@spschweiz.ch); [info@konsumentenschutz.ch](mailto:info@konsumentenschutz.ch); [info@svp.ch](mailto:info@svp.ch); [info@svsp-verband.ch](mailto:info@svsp-verband.ch); [office@sfa.ch](mailto:office@sfa.ch); [sh@swissholdings.ch](mailto:sh@swissholdings.ch); Travail Suisse – Region Bern; [info@treuhand-kammer.ch](mailto:info@treuhand-kammer.ch); [info@takeover.ch](mailto:info@takeover.ch); [info@foreignbanks.ch](mailto:info@foreignbanks.ch); [office@gigersimmen.ch](mailto:office@gigersimmen.ch); [info@vsv-asg.ch](mailto:info@vsv-asg.ch); [vskb@vskb.ch](mailto:vskb@vskb.ch); [benno.degrandi@vhv-bcg.ch](mailto:benno.degrandi@vhv-bcg.ch); [office@vhv-bcg.ch](mailto:office@vhv-bcg.ch)

**Betreff:** Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie erhalten zum genannten Vernehmlassungsverfahren folgende Beilagen:

- Schreiben von Bundesrätin Widmer-Schlumpf zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens
- Gesetzesentwurf
- Erläuternder Bericht
- Liste der Vernehmlassungsteilnehmer

Das Vernehmlassungsverfahren wird elektronisch durchgeführt. Die Vorlage und die Vernehmlassungsunterlagen können auch unter folgenden Internetadressen eingesehen werden:

<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html> (d)

<http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html> (f)

<http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/pendent.html> (i)

Wir bitten Sie, Ihre Stellungnahme **bis zum 18. September 2013** an folgende E-Mail-Adresse zu schicken:

[vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Für Rückfragen und allfällige Informationen stehen Ihnen Frau Silvia Frohofer (Tel. 031 324 30 20) oder Frau Brigitte Hofstetter (Tel. 031 324 09 51) gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**Kathrin Bachofner**

Assistentin

Abteilung Steuern

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF

Bundesgasse 3, CH-3003 Bern

Tel: +41 31 322 60 45

Fax: +41 31 323 08 33

[Kathrin.Bachofner@sif.admin.ch](mailto:Kathrin.Bachofner@sif.admin.ch)

[www.efd.admin.ch](http://www.efd.admin.ch)

[www.sif.admin.ch](http://www.sif.admin.ch)

GS / EFD
+ 19. Sep. 2013 +
Reg.-Nr.

S.F.  
ESTV  
R.P.

Le Bâtonnier

**Par courrier recommandé**

Madame Eveline Widmer-Schlumpf  
Conseillère fédérale  
Département fédéral des Finances  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

Genève, le 18 septembre 2013

**Modification de la Loi sur l'assistance administrative fiscale (LAAF)**

Madame la Conseillère fédérale,

L'Ordre des Avocats de Genève, (ci-après « l'ODA ») a pris connaissance du projet de modification de la Loi sur l'assistance administrative fiscale (LAAF), dans le cadre de la procédure accélérée mise en œuvre par le Conseil Fédéral.

L'ODA s'étonne de ne pas figurer parmi les quatre-vingt-cinq destinataires du projet et du Rapport explicatif y relatif, alors même que de nombreuses entités dont on pourrait penser qu'elles sont moins concernées ont été sollicitées, comme diverses associations de défense des consommateurs ou d'employés de commerce.

L'ODA compte dans ses rangs de nombreux avocats en phase directe avec les procédures concernées, par le truchement de clients dont ils assurent la défense, en relation avec des demandes émanant d'autorités étrangères.

Aussi, l'ODA souhaite se prononcer sur les modifications proposées, dans la procédure de consultation liée au projet de modification de la LAAF, et soumet dans le cadre de la présente les observations suivantes à votre appréciation.

**Observations d'ordre général**

L'ODA est particulièrement inquiet de ce qu'il perçoit comme une lente et inexorable érosion des principes fondamentaux qui ont fait la grandeur de ce pays, et la force de ce qu'il est convenu d'appeler un Etat de droit, à la faveur des tentatives réitérées du Conseil fédéral de mettre en œuvre les exigences à même de lui permettre d'obtenir le passage à la deuxième phase de l'examen par les pairs prévu par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (« le Forum mondial »).

L'ODA a de longue date questionné la légitimité des normes produites par le Forum mondial, et déplore que la Suisse procède à une modification en profondeur de divers pans majeurs de sa législation sous l'égide de relations placées sous l'angle exclusif du rapport de forces, plutôt que d'une négociation de bonne foi entre égaux. Certes,



Etats à la source de ces nouvelles exigences, Etats dont l'acharnement à obtenir de notre pays des concessions majeures en termes de respect des droits de la défense n'a d'égal que leur indigence budgétaire actuelle. Elles ne justifient en aucun cas que la Suisse abdique ses prérogatives, et fasse fi de principes qui la définissent et la charpentent.

Le manque de sécurité juridique induit par la nature même du processus auquel la Suisse choisit de se soumettre est plus qu'inquiétant. En effet, le Rapport explicatif sur la modification de la LAAF (ci-après « le Rapport explicatif » rappelle ce qu'il appelle pudiquement *“les réalités internationales”*, et notamment le communiqué de la réunion des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du G20, et précise d'emblée que :

*“Pour la Suisse, cela signifie en particulier qu'elle doit mettre en œuvre les recommandations contenues dans le rapport d'examen par les pairs du 1<sup>er</sup> juin 2011. La mise en œuvre intégrale de l'une des mesures suivantes lui permettra d'être admise à la deuxième phase de cet examen: a) admission, dans des cas exceptionnels, de la transmission de données sans information préalable de la personne concernée; b) création de la transparence concernant les actions au porteur ou c) conclusion d'un nombre suffisant de conventions contre les doubles impositions (CDI) prévoyant une assistance administrative conforme à la norme de l'OCDE”.*

Or, la Suisse s'est déjà pliée à l'exigence de conclure un nombre suffisant de CDI, pour se voir reprocher de ne pas en avoir conclu suffisamment, alors même qu'elle s'était conformée aux objectifs chiffrés précédemment fixés.

L'on ne saurait donc se fier à la fixation d'objectifs en constante évolution pour justifier des mutations en profondeur de notre ordre juridique.

## **Examen des modifications proposées**

### **1. Demandes groupées**

L'introduction de la possibilité pour des autorités étrangères de procéder à des demandes groupées a constitué un bouleversement par rapport à la pratique antérieure. Un changement aussi important justifierait que la définition desdites demandes groupées soit aussi précise et stricte que possible, afin d'en limiter la portée et d'éviter que sous couvert de demande groupée, les autorités étrangères parviennent subrepticement à leur objectif à peine dissimulé, à savoir la pêche aux renseignements.

Dans ce contexte, le Conseil Fédéral préconise de se contenter de se référer à la norme internationale, à savoir l'art. 26 MC OCDE, et de renoncer à définir exhaustivement le contenu d'une demande groupée.

L'examen de l'art. 26 MC OCDE, ainsi que de la nouvelle version du commentaire sur cet article, publié le 18 juillet 2012, ne permet pas d'apporter la moindre garantie



quant à une application à tout le moins mesurée de cette nouvelle prérogative des Etats tiers.

Le Conseil Fédéral se contente de relever, sans ambages et candidement, que *"depuis leur publication, ces commentaires sont devenus politiquement contraignants pour les Etats membres de l'OCDE et sont donc déterminants pour la pratique de la Suisse"*.

Les explications fournies pour clarifier la distinction avec la pêche aux renseignements, et partant la teneur du nouvel art. 3 al. c, ne nous paraissent pas convaincantes.

Le fait que le projet renonce à ancrer plus de précisions dans les normes destinées à mettre en œuvre les demandes groupées à l'art. 3 al. c est d'autant plus inquiétante qu'il s'agit là d'une notion centrale du nouveau dispositif envisagé, et qu'un minimum de sécurité juridique est nécessaire en la matière.

Par ailleurs, l'art.6 al. 2ter introduit la possibilité pour le Conseil Fédéral d'*"adapter le contenu requis d'une demande groupée au standard international repris par la Suisse"*. Une telle prérogative ne saurait être laissée au Conseil Fédéral, sous peine d'en faire une simple chambre d'enregistrement des modifications permanentes soumises par le Forum mondial. Seul le parlement doit être habilité à se prononcer à cet égard.

## 2. Données volées

Le Conseil Fédéral affirme qu'*"il faut modifier la loi en fonction de la pratique suisse relative aux données volées"*. Le Conseil Fédéral évoque le cas de l'Inde, dont il indique qu'elle est *"de plus en plus irritée par le fait que la pratique actuelle ne permet pas de répondre à ses nombreuses demandes d'assistance. Elle invite la Suisse à chercher rapidement une solution pour débloquer la situation, car elle devrait sinon envisager de prendre des mesures contre les sociétés suisses en se fondant sur une base légale nationale applicable à de tels cas"*.

Le Rapport explicatif précise encore que

*" dans la pratique, des problèmes sont apparus dans les procédures d'assistance administrative fondées sur des données acquises illégalement que l'Etat requérant a obtenues passivement. Des données acquises illégalement sont en effet disponibles par l'intermédiaire de l'assistance administrative spontanée et donc par un moyen légal. Dans un tel cas, l'Etat requérant a beaucoup de peine à comprendre que la Suisse refuse de lui accorder l'assistance administrative. Pour y remédier, le DFF a défini, en juillet 2012, une pratique nuancée relative aux données acquises illégalement: l'assistance administrative est accordée lorsque l'Etat requérant a certes agi sur la base de données acquises illégalement dont il a eu connaissance, mais qu'il n'a pas cherché activement à se procurer et lorsque la demande d'assistance administrative est fondée exclusivement sur des renseignements et des documents dont l'Etat requérant dispose sur la base de ses propres enquêtes.*



*Les problèmes se sont envenimés malgré cette pratique. L'Inde, mais aussi l'Espagne et les Pays-Bas ont critiqué l'attitude la Suisse. La France a transmis les données de la banque HSBC notamment à l'Inde, qui a ensuite adressé à la Suisse des demandes d'assistance fondées sur ces données. Il en est résulté, dans l'ensemble, de nombreux cas de non entrée en matière, ce qui se traduit par une mauvaise statistique. La pratique actuelle ne satisfait pas des pays importants de l'UE et du G20: elle risque de devenir une affaire politique de grande ampleur et pourrait conduire à des polémiques sur un plan bilatéral et dans le cadre du Forum mondial ".*

De telles considérations ne sauraient en aucun cas justifier que la Suisse viole son propre droit pour exaucer les souhaits d'Etats tiers.

Tout d'abord, la lecture du Rapport confirme que malgré l'engagement du Conseil Fédéral d'empêcher que des demandes puissent être fondées sur des données volées, la pratique a déjà été "nuancée", sans que cette inflexion n'ait suffi, jusqu'à présent, à calmer les ardeurs de certains Etats.

Le fait que des Etats tels que l'Inde se soient vus remettre des données volées par des Etats tiers, tels que la France, ne permet pas de qualifier l'attitude de ces Etats de "passive". Ce serait faire preuve d'une naïveté coupable que d'imaginer que la France n'a pas, d'une façon ou d'une autre, monnayé la transmission de ces données. Mais cela importe peu, car passive ou pas, l'utilisation de données volées reste inacceptable.

L'urgence consisterait plutôt à faire comprendre aux autorités étrangères, et indiennes notamment, en quoi consiste une activité étatique fondée sur le droit, et de leur expliquer l'intérêt public à une procédure régulière respectant les droits fondamentaux.

A l'heure actuelle, l'assistance est expressément refusée lorsqu' "elle se fonde sur des renseignements obtenus par des actes punissables au regard du droit suisse", (art. 7. lit c LAAF).

Que l'on sache, la détention, la récupération et l'utilisation de données volées resteraient punissables au regard du droit suisse.

Une telle modification de la loi apparaît d'autant plus inacceptable que d'autres Etats, justement au nom du respect de principes d'airain, se refusent à transiger sur des questions aussi essentielles, et cela indépendamment d'éventuelles mesures de rétorsion.

Dans un article intitulé "Documents volés et dénonciations fiscales", (François-Roger Micheli et Christian Nils-Robert, Jusletter, Novembre 2012), les auteurs rappellent qu'en France même, les Cours d'Appel de Paris et de Lyon ont toutes deux écarté le droit pour les autorités de conduire des investigations sur la base de données volées. L'une des affaires traitées se rapportait expressément à des procédures initiées sur la base des fichiers HSBC. L'article rappelle encore que d'autres Etats, comme la Belgique, l'Italie ou le Luxembourg refusent que leurs administrations donnent suite à des demandes ainsi viciées à la base.

L'art. 5 al. 2 de l'Ordonnance relative à l'assistance administrative d'après les conventions contre la double imposition (OACDI) prévoit expressément que:



*“La demande doit respecter le principe de la bonne foi. Elle doit être rejetée en se référant au maintien de l'ordre public, lorsque l'octroi de l'assistance administrative n'est pas conciliable avec les valeurs fondamentales du droit suisse ou va à l'encontre des intérêts essentiels de la Suisse. Elle doit notamment être rejetée lorsqu'elle est fondée sur des éléments qui ont été obtenus en violation du droit pénal suisse”.*

L'empressement du Conseil Fédéral est d'autant plus incompréhensible que lesdites données HSBC proviennent d'une personne contre laquelle les autorités de poursuite de notre pays ont émis un mandat d'arrêt international et dont elles continuent, à juste titre, d'exiger l'extradition.

Cet art. 7 lit. c LAAF ressemble à s'y méprendre à une Lex Specialis dont l'unique objectif serait de permettre à des Etats tiers de pouvoir faire fructifier les fichiers HSBC tombés dans leur escarcelle. Or la façon dont ils se sont procurés ces fichiers reste active, quelles que soient les méthodes utilisées par les Etats tiers les leur ayant remis, et la Suisse ne saurait prêter son concours à ces manœuvres.

Par ailleurs, l'argument tiré de la bonne foi et les références à l'art. 31 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités n'est d'aucun secours, dans la mesure où la bonne foi ne saurait être retenue dans les cas de figure décrits dans le projet et le Rapport explicatif.

Plutôt que d'encourager de telles pratiques, la Suisse devrait éteindre les velléités de vols de données en dissuadant les Etats d'y avoir recours et en faisant clairement comprendre que toute donnée volée en Suisse ne saurait fonder la moindre assistance à un Etat tiers.

Cela paraît tellement évident que le Département fédéral de justice et Police a estimé nécessaire de préciser, dans une Circulaire du 4 octobre 2010 adressée aux autorités cantonales et fédérales chargées de l'exécution de demandes d'entraide judiciaire internationale, la façon dont les données volées devaient être traitées.

A cette occasion, le DFJP évoquant les récentes affaires de vol de données ayant défrayé la chronique, a identifié la possibilité que des demandes d'entraide soient à l'avenir adressées à la Suisse dans le cadre de procédures pénales étrangères fondées sur des données volées. A ce propos, le DFJP a rappelé avec force certains principes devant guider le comportement des autorités concernées, en affirmant notamment :

*“En qualité d'autorité de surveillance en matière d'entraide, nous estimons que ces demandes doivent être rejetées comme contraires au principe de la bonne foi entre Etats, un élément de l'ordre public international.*

*Le respect de cette règle est un élément central du principe de confiance entre Etats, qui permet à l'Etat requis de tenir pour vrais et licites les faits et éléments qui sont à la base d'une demande d'entraide, sauf abus manifeste. Un Etat ne saurait en effet présenter de bonne foi une demande d'entraide basée sur des données acquises de manière illicite, que ce soit en Suisse ou dans un pays tiers.”*

On ne saurait être plus pertinent et juste.

La garantie à un procès équitable, telle qu'ancrée dans la CEDH, serait bafouée si cette modification venait à chef, dans la mesure où les bases mêmes d'une telle



procédure seraient dépourvues de la plus élémentaire équité. Un procès fondé sur des données volées n'est à l'évidence et par définition pas équitable.

Dans cette veine, le Conseil Fédéral lui-même a eu l'occasion d'affirmer son opposition catégorique à l'utilisation de données volées.

L'art.26 al.3 lit.a MC OCDE stipule que l'obligation d'échange de renseignements en matière fiscale ne peut en aucun cas être interprétée comme imposant à un Etat contractant une obligation de prendre des mesures administratives dérogeant à sa législation et à sa pratique administrative.

L'art. 26 al. 3 lit. b MC OCDE prévoit que les obligations d'échange de renseignements ne peuvent pas être interprétées comme imposant à un Etat contractant de fournir des renseignements qui ne pourraient être obtenus sur la base de sa pratique administrative normale.

A ce propos, dans sa réponse à l'interpellation Stamm<sup>1</sup>, le Conseil Fédéral a fermement rappelé et affirmé, au sujet de la *"pratique administrative normale"*, que la Suisse *"n'utilisait pas, aux fins de taxation ou de répression de la soustraction fiscale, des preuves que la collectivité publique n'aurait pas pu se procurer elle-même légalement, ou dont l'utilisation est contraire au principe de la bonne foi."*

Enfin, l'on peut se référer au régime prévu par le CPP, en relation avec l'exploitation de preuves obtenues illégalement, pour constater que le projet du Conseil Fédéral est en complète contradiction avec les principes arrêtés dans le CPP, lequel reprend les principes développés en amont de son adoption par le Tribunal Fédéral, en se basant sur le droit inaliénable à un procès équitable (voir à ce propos les développements figurant dans *"Documents volés et dénonciations fiscales"*, N° 36 et ss.).

De fait, l'art. 7 lit.c LAAF ne saurait être modifié dans le sens indiqué dans le projet.

### **3. Etendue de l'information transmise à la personne concernée**

Le projet prévoit une adaptation de l'art. 14, afin de permettre à l'AFC de n'informer la personne concernée que sur des parties essentielles de la demande.

En se référant à l'art. 21 du projet, relatif à l'information à posteriori des personnes concernées, le Conseil Fédéral affirme qu'il est désormais nécessaire de supprimer la condition d'après laquelle l'autorité étrangère doit rendre vraisemblable les motifs de garder le secret.

Parallèlement, le Conseil fédéral introduit à l'art. 15 la possibilité pour l'AFC de refuser à une personne habilitée à recourir la consultation des pièces concernées, dans la mesure où l'autorité étrangère *"émet des motifs vraisemblables de garder le secret sur certaines pièces du dossier"*, en application de l'art. 27 PA.

---

<sup>1</sup> Interpellation Luzi Stamm (N) du 16.03.2012, rôle N° 12.33.02, "Utilisation de données bancaires volées dans les procédures fiscales", et réponse du Conseil Fédéral du 16.05.2012



L'on ne voit pas que les critères retenus par l'art. 27 PA soient applicables dans le contexte de l'assistance administrative en matière fiscale.

Il s'agit d'un coup de boutoir de plus permettant à des autorités étrangères, sous prétexte de soi-disant besoins impérieux, de faire fi des droits fondamentaux des justiciables en Suisse.

L'on ne saurait, par ce biais, vider le droit d'être entendu de sa substance.

L'art. 15 al. 2 du projet ne saurait dès lors être introduit.

#### **4. Absence de notification à la personne habilitée à recourir**

Le projet prévoit à son article 21a que l'AFC sera en droit de n'avertir les personnes habilitées à recourir qu'après la transmission des renseignements, *"lorsque l'autorité requérante établit de manière vraisemblable que :*

- a. la demande est très urgente, ou que*
- b. l'information préalable des personnes habilitées à recourir pourrait compromettre l'aboutissement de son enquête ".*

Le Rapport cite notamment des cas où la prescription serait sur le point d'être acquise pour justifier cette posture, notamment en relation avec la let. a., ou encore ceux dans lesquels la procédure serait secrètement menée dans l'Etat requérant.

De telles circonstances ne sauraient justifier que le même régime soit appliqué en Suisse, par simple parallélisme. Les atteintes, si atteinte il doit y avoir, doivent impérativement être limitées de façon drastique, pour ne s'appliquer qu'à des cas de figure réellement exceptionnels, et non pas au tout-venant des enquêtes fiscales menées par les autorités étrangères.

Le Rapport indique encore qu'un recours contre la décision de l'AFC ne peut porter que sur la constatation de son illicéité, sachant que si celle-ci est établie, le recourant peut, à certaines conditions, intenter une action en responsabilité de l'Etat. Le Conseil Fédéral précise que la transmission des renseignements ne peut pas être annulée.

*"Au demeurant, ajoute le Rapport, la personne concernée peut faire valoir ses droits au cours de la procédure qui se déroule dans l'Etat requérant ".* Une telle vision des choses confine à l'hypocrisie et à l'abandon, dans la mesure où une fois en possession des pièces, l'Etat requérant disposera de tous les éléments lui permettant de mener à bien les procédures entamées, sans que le justiciable ait pu, en Suisse, disposer du droit de se défendre.

Pour justifier sa position, le Rapport dresse un parallèle avec l'interdiction d'informer instituée par l'art. 10a LBA. Comparaison n'est pas raison, et certainement pas entre ces deux normes, les impératifs de la LBA pouvant mettre en jeu des éléments où le secret est réellement justifié, ce que l'on peine à déceler dans le cadre de procédures d'entraide administrative en matière fiscale.

Il n'est dès lors pas acceptable de retenir des critères marqués du sceau de l'imprécision. Une fois de plus, des normes floues sont susceptibles de transformer ce qui doit rester une exception en règle routinière.

L'art. 21a ne saurait dès lors être adopté en l'état.



## 5. Application de la modification de la LAAF avec effet rétroactif

L'art. 24a al. 1 du projet prévoit que les art. 6 al. 2 bis et 2 ter ainsi que l'art. 14 a « s'appliquent aux demandes groupées déposées depuis le 1<sup>er</sup> février 2013 ».

Le Rapport évoque pour justifier une telle proposition deux arrêts du Tribunal Fédéral, lesquels ne permettent pas de déduire une transposition à la problématique de la LAAF, et soutient par ailleurs que :

*“le contenu exigé d'une demande groupée doit être réglé à partir du moment de l'admission des demandes groupées (le 1<sup>er</sup> février 2013), c'est pourquoi l'art. 6, al. 2<sup>bis</sup> doit être applicable rétroactivement. Il en va de même pour l'art. 14a qui règle la procédure d'information spéciale des personnes habilitées à recourir en cas de demandes groupées. L'exigence de la rétroactivité découle de la décision d'admettre ce genre de demandes applicable depuis le 1<sup>er</sup> février 2013. Depuis l'admission des demandes groupées, personne n'a acquis un droit dont il serait privé en cas de rétroactivité. Celle-ci ne provoque par conséquent pas non plus d'inégalité de droit. La rétroactivité s'étendra vraisemblablement sur une bonne année à partir de l'entrée en vigueur de la révision; sa durée est donc raisonnablement limitée. Dans ces conditions, la réglementation prévue peut être considérée comme licite”. A cela s'ajoute que le projet vise à faire appliquer les nouvelles normes prévues par la modification à toutes les demandes déjà déposées à la date d'entrée en vigueur de la modification”.*

Nous estimons que l'affirmation selon laquelle *“depuis l'admission des demandes groupées, personne n'a acquis un droit dont il serait privé en cas de rétroactivité”* est pour le moins inexacte. En effet, l'on a vu que la qualification et les critères d'admission des demandes groupées sont modifiées afin de s'adapter à l'art. 26 MC OCDE et à la nouvelle version de son commentaire. Il apparaît donc évident que des demandes groupées relatives à des faits antérieurs à la date de l'entrée en vigueur de la modification proposée pourront désormais être traitées, alors qu'elles n'auraient pu l'être sous l'égide de la LAAF dans sa teneur actuelle.

L'intronisation d'un effet rétroactif sape les fondements d'un ordre juridique sûr et prévisible et d'un Etat de droit digne de ce nom.

Il est impératif que ce principe fondamental soit respecté, et que les modifications qui seront adoptées ne puissent déployer d'effets qu'à partir de leur entrée en vigueur.



## **6. Harmonisation entre l'assistance administrative et l'entraide internationale**

L'assistance internationale en matière administrative présente de nombreux points communs avec l'entraide internationale en matière pénale.

Le Tribunal Fédéral a récemment rendu en audience publique un arrêt de principe (Arrêt 2C\_269/2013, du 5 juillet 2007). Dans cet arrêt, le TF a rappelé qu'il est sensé de considérer les principes de l'entraide en matière pénale également dans le domaine de l'assistance administrative, et qu'il est justifié d'appliquer dans la mesure du possible les principes de l'entraide pénale également à l'assistance administrative en matière fiscale.

Or, l'art.2 EIMP prévoit qu'une demande de coopération est irrecevable si la procédure à l'étranger, pour les besoins de laquelle l'entraide est requise, n'est pas conforme aux droits de l'homme ou présente d'autres défauts graves.

Le Tribunal Fédéral rappelle régulièrement que la Suisse contreviendrait à ses obligations en accordant sa coopération à un Etat dans lequel il y a de sérieux motifs de penser qu'un traitement contraire à la CEDH ou au Pacte ONU II menace l'intéressé. Le Conseil Fédéral ne saurait introduire une norme permettant dans le cadre de l'entraide administrative ce qui est proscrit dans le domaine parallèle et voisin de l'entraide pénale.

L'absence dans le Rapport de toute référence à cette harmonisation, évoquée de façon claire par le Tribunal Fédéral, ne manque pas de surprendre.

## **7. Conclusion**

La modification proposée de la LAAF suscite une forte réaction de rejet, dans la mesure où elle charrie toute une série de mesures qui a pour conséquences que des principes fondamentaux indispensables au sain fonctionnement d'un Etat de droit équitable et prévisible sont graves.

La Suisse, en tentant de s'adapter aux normes fixées par des organismes internationaux à la légitimité précaire, suit une logique induite par le seul rapport de forces, et ne peut prétendre gagner à ce jeu, sachant que tout renoncement sera interprété comme un reniement de plus, et induira de nouvelles demandes chaque fois plus contendantes, contraignantes et liberticides.

Le Rapport revient longuement sur le contexte international, les risques pour les sociétés suisses déployant leurs activités à l'étranger, afin de justifier l'ampleur des modifications proposées.

Le but avoué est de passer l'examen de la Phase 2, et d'échapper à l'inscription sur une liste noire.

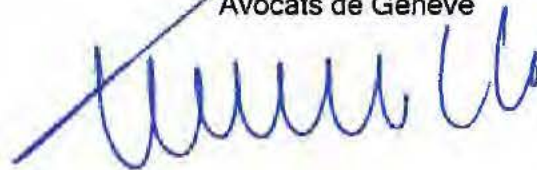
La Suisse s'est construite sur des principes fondamentaux qui font sa force et sa vigueur. Elle ne saurait dépasser les limites fixées par le respect de ces principes, sans risquer de verser dans le reniement.

Sans vouloir paraphraser un certain homme d'Etat, face au choix entre le déshonneur et échapper à la liste noire, il ne faut pas choisir le premier au profit du deuxième, au risque de récolter les deux.

\*\*\*\*\*

Nous vous remercions par avance de bien vouloir prendre en considération les remarques qui précèdent et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, en l'expression de notre très haute considération.

François Canohica,  
Bâtonnier de l'Ordre des  
Avocats de Genève



Lodevole  
Dipartimento Federale delle Finanze  
SIF – Trasmessa per e-mail

3003 Berna

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Lugano, 12 settembre 2013/GV

### Presenza di posizione sulla modifica della legge sull'assistenza amministrativa fiscale

Egregi Signori,

vi ringraziamo per averci dato l'opportunità di prendere posizione sull'argomento citato a margine.

Nei termini imposti dalla procedura ci accingiamo qui di seguito ad esprimere le nostre osservazioni.

#### **Premessa**

Tutte le iniziative intraprese dal governo Svizzero, improntate, come ebbe a dire un alto funzionario del SIF, sulla "politica della fetta di salame" (gli altri stati chiedono e noi concediamo solo quello che ci chiedono) si è rilevata essere stata ed è una politica miope ed estremamente dannosa per il nostro paese e la sua piazza finanziaria. Il presente progetto dimostra che ora non sono neanche più necessarie delle misure di ritorsione per spingere la Svizzera ad adeguare la propria legislazione ma bastano velate minacce, sulla cui concretizzazione non vi è nulla di certo. La Svizzera deve uscire da questa impasse nella quale ormai si trova da molti, troppi anni. Ben vengano quindi nuovi standard internazionali ma si postula che perlomeno si decida di parteciparvi ed aderirvi in cambio di qualche cosa e specificatamente:

- a) la concessione della possibilità ai clienti della piazza finanziaria di regolare la propria posizione,
- b) la garanzia per gli operatori della piazza di essere esonerati da qualsivoglia responsabilità e/o conseguenza se non hanno commesso degli illeciti penali secondo il diritto svizzero e
- c) gli operatori della piazza finanziaria, una volta regolato il passato ed introdotto lo scambio di informazioni possano godere di un libero accesso sui mercati dei paesi partecipanti a questi nuovi standard. Va da sé che deve valere il principio di reciprocità.





Lodevole  
Dipartimento Federale delle Finanze  
SIF – Trasmessa per e-mail

3003 Berna

vernehmlassungen@sif.admin.ch

Lugano, 12 settembre 2013/GV

### Presenza di posizione sulla modifica della legge sull'assistenza amministrativa fiscale

Egregi Signori,

vi ringraziamo per averci dato l'opportunità di prendere posizione sull'argomento citato a margine.

Nei termini imposti dalla procedura ci accingiamo qui di seguito ad esprimere le nostre osservazioni.

#### **Premessa**

Tutte le iniziative intraprese dal governo Svizzero, improntate, come ebbe a dire un alto funzionario del SIF, sulla "politica della fetta di salame" (gli altri stati chiedono e noi concediamo solo quello che ci chiedono) si è rilevata essere stata ed è una politica miope ed estremamente dannosa per il nostro paese e la sua piazza finanziaria. Il presente progetto dimostra che ora non sono neanche più necessarie delle misure di ritorsione per spingere la Svizzera ad adeguare la propria legislazione ma bastano velate minacce, sulla cui concretizzazione non vi è nulla di certo. La Svizzera deve uscire da questa impasse nella quale ormai si trova da molti, troppi anni. Ben vengano quindi nuovi standard internazionali ma si postula che perlomeno si decida di parteciparvi ed aderirvi in cambio di qualche cosa e specificatamente:

- a) la concessione della possibilità ai clienti della piazza finanziaria di regolare la propria posizione,
- b) la garanzia per gli operatori della piazza di essere esonerati da qualsivoglia responsabilità e/o conseguenza se non hanno commesso degli illeciti penali secondo il diritto svizzero e
- c) gli operatori della piazza finanziaria, una volta regolato il passato ed introdotto lo scambio di informazioni possano godere di un libero accesso sui mercati dei paesi partecipanti a questi nuovi standard. Va da sé che deve valere il principio di reciprocità.



Considerato come presto vedranno la luce le modifiche di leggi in conformità alle raccomandazioni GAFI dove fra l'altro si prevede l'introduzione di norme che garantiranno la trasparenza delle azioni al portatore e che questo costituisce una delle misure alternative richieste per accedere alla seconda fase della valutazione (v. punto 1.1. paragrafo 1, pag.2 del rapporto esplicativo sulla modifica della legge sull'assistenza amministrativa) mal si comprende perché si voglia partire lancia in resta a volere soddisfare invece anche quella più gravida di conseguenze che è l'assistenza amministrativa, proposta poi nei termini che sono stati presentati e che vengono criticati qui sotto.

**L'OAD FCT è contrario all'introduzione dell'informazione al cliente a posteriori (art. 21 lett. a nuovo)**

Si ritiene che debba essere contestualizzata la fattispecie nel senso che ci si trova confrontati con problematiche le quali non ricadono nella definizione di "frode fiscale grave". Questo tipo di reato, secondo la proposta del Consiglio Federale sarà oggetto di obbligo di comunicazione e blocco con relativa inchiesta penale. Al contrario nel progetto di modifica di legge vengono trattati anche casi di "semplici sottrazioni o frodi fiscali di piccola entità". La sospensione del diritto fondamentale di un individuo di impugnare una decisione di una autorità non si giustifica per questo ultimo tipo di infrazioni. All'individuo oggetto di una richiesta di assistenza amministrativa fiscale non può essere preclusa l'invocazione di una presunta possibile prescrizione. Si rammenta che per sottrazioni di elementi imponibili, secondo il nostro ordinamento giuridico fiscale, la prescrizione è data ogni anno e ci sembra che sarebbe troppo facile abusare di questo concetto. Neppure la necessità di uno stato di perseguire un proprio cittadino in materia fiscale non criminale può essere chiamata in gioco per negare di fatto un diritto fondamentale di ogni cittadino. La Svizzera non può e non deve modificare i propri principi legislativi per fare un favore ad altri stati.

Ci rendiamo conto che la Svizzera è l'unico paese nell'OCSE a non prevedere eccezioni alla regola. Se si ritiene che politicamente il rifiuto di una informazione del cliente a posteriori non sia una via percorribile allora crediamo che nella legge debba essere scelta una formulazione più ristretta, attraverso l'individuazione di alcune (poche) casistiche in cui rinunciare al diritto di informazione preventiva. Un elenco esaustivo delle eccezioni ancorato nella legge ci pare necessario.

**L'OAD FCT è contrario a che sia il Consiglio Federale a stabilire le nuove condizioni delle inchieste raggruppate (art. 6 cpv. 2 ter nuovo)**

Nel nostro sistema di democrazia diretta il popolo deve poter avere l'ultima parola. L'attuale norma prevede che una modifica venga approvata dal parlamento e che di conseguenza sottostia alla facoltà di referendum. La proposta del Consiglio Federale in pratica priva il legislativo e il popolo della possibilità di esprimersi su questo tema, lasciando al Consiglio Federale un potere di apprezzamento troppo elevato e non consono al nostro sistema politico.



**L'OAD FCT è contrario all'assistenza che si basa su dati rubati ancorché acquisiti legalmente dallo stato richiedente (art. 7 lett.c)**

Si reputa accettabile che uno stato il quale entra in possesso di determinati dati, siano essi direttamente acquisiti illegalmente, che acquisiti per "informazione spontanea" di un altro stato, li possa usare liberamente conformemente alle proprie leggi e per perseguire i propri scopi. Non è per contro accettabile che uno stato debba fornire ad un altro stato assistenza nel caso in cui i dati su cui si basano le richieste di assistenza provengano da un furto. La deprecabile moda di "rubare" dati riservati per rivenderli a stati esteri non può e non deve essere favorita e tollerata in nessun modo. L'assistenza va pertanto negata se l'origine dei dati non è lecita, anche se lo stato richiedente l'ha lecitamente ricevuta, altrimenti si asseconderebbe il riciclaggio di dati e del provento da furto di dati.

Non crediamo che si possa prescindere da quanto sopra se non, in via del tutto eccezionale, nel caso in cui con il paese richiedente sia già in vigore un accordo che permetta al cliente la regolarizzazione del passato senza conseguenze nemmeno per gli intermediari finanziari coinvolti nella relazione con il cliente, se hanno agito legalmente secondo il diritto svizzero.

**L'OAD FCT è contrario all'introduzione con effetto retroattivo degli articoli 7 lettera c, 14 capoversi 1 e 2 15 capoverso 2 e 21 lettera a.**

Secondo quanto proposto il nuovo diritto rende applicabili gli articoli appena citati anche a domande di assistenza amministrativa presentate prima della loro entrata in vigore. Così facendo verrebbe letteralmente distrutto uno dei principi del nostro stato di diritto. Inoltre l'introduzione dell'effetto retroattivo di una norma di legge creerebbe un precedente pericolosissimo dando adito a incertezza in tutto l'ordinamento giuridico svizzero.

Ringraziandovi per l'attenzione che vorrete portare alle nostre osservazioni e nella speranza di aver fattivamente contribuito al processo formativo della nuova regolamentazione porgiamo distinti saluti.

  
**Massimo Tognola**  
Presidente

Per l'OAD FCT

  
**Luca Confalonieri**  
Segretario

Madame Eveline Widmer-Schlumpf  
Conseillère fédérale  
Département fédéral des Finances  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

SIF  
ESTV  
RD

Genève, le 16 septembre 2013

### **Modification de la Loi sur l'assistance administrative fiscale (LAAF)**

Madame la Conseillère fédérale,

Le PLR-Genève, en tant que premier parti du canton, se préoccupe tout particulièrement des conditions-cadre liées à l'activité bancaire et financière. En effet, ce secteur d'activité procure près de 35'000 emplois, génère environ 20% du PIB et assure près de 25% des recettes fiscales du canton et des communes.

Par conséquent, le PLR-Genève est légitimé à exprimer son point de vue dans la procédure de consultation liée au projet de modification de la Loi sur l'assistance administrative en matière fiscale (LAAF).

#### **Remarques d'ordre général**

Le PLR-Genève partage la préoccupation du Conseil fédéral en ce qui concerne la nécessité pour la Suisse de réussir la deuxième phase de l'examen par les pairs prévu par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (« le Forum mondial »).

A cet égard, le PLR-Genève met toutefois en doute l'impartialité de ce Forum mondial qui, à l'instar de l'OCDE elle-même, subit l'influence prépondérante des grandes puissances et n'applique pas la même rigueur envers tous les Etats soumis à cet exercice. La Suisse est clairement dans la ligne de mire, alors même que les Etats-Unis bénéficient d'une bienveillance certaine en ce qui concerne notamment l'opacité de certaines structures, dont les célèbres sociétés du Delaware. On a également pu constater que les critères d'examen pouvaient fluctuer au cours du temps, en particulier en ce qui concerne le nombre et la qualité des CDI qui devaient être signées par un Etat pour être conforme aux standards internationaux.

Notre parti relève aussi que le Forum mondial n'est soumis à aucun contrôle démocratique, ce qui est de nature à mettre en cause sa légitimité.

Le PLR-Genève demande par conséquent au Conseil fédéral de tout mettre en œuvre afin de garantir une égalité de traitement (« level playing field ») entre tous les Etats participants au Forum mondial et à s'opposer à l'in

strumentalisation de cette organisation par les grandes puissances du G20.



**Remarques particulières****1. Demandes groupées**

Le PLR-Genève constate que la définition des demandes groupées à l'art. 3 al. c est imprécise, alors même qu'il s'agit là d'une notion centrale et qu'un minimum de sécurité juridique est nécessaire en la matière. Il n'est donc pas suffisant de se référer simplement aux commentaires de l'art. 26 du Modèle de convention de l'OCDE (rapport explicatif, p. 4). Cette définition doit par conséquent être incluse dans le corps du texte de loi.

Par ailleurs, notre parti s'oppose à conférer au Conseil fédéral, pouvoir exécutif, la compétence d'« adapter le contenu requis d'une demande groupée au standard international repris par la Suisse » (art. 6 al. 2ter). Cette prérogative doit rester de la stricte compétence du législateur fédéral. L'adoption de standards internationaux ne doit pas conduire à court-circuiter les principes démocratiques qui régissent notre Confédération.

**2. Données volées**

Le PLR-Genève est particulièrement choqué que le Conseil fédéral puisse envisager d'accorder l'assistance administrative sur la base de données volées.

A l'heure actuelle, l'assistance est expressément refusée lorsqu'« elle se fonde sur des renseignements obtenus par des actes punissables au regard du droit suisse » (art. 7. lit c LAAF).

Or, le projet soumis à consultation propose d'assouplir la pratique suisse. Pour tenter de faire avaler cette pilule amère, le texte précise que cette option n'est envisageable qu'à la condition expresse « que l'Etat requérant n'ait pas acquis ces données de façon active, mais passive, par exemple par le biais d'un autre Etat ».

On peut en déduire qu'il n'y aurait pas de comportement actif lorsque le tiers propose spontanément des données volées, cas échéant contre rétribution.

Une telle méthode est inacceptable et ne saurait être légitimée par la législation helvétique.

On se doit de rappeler ici que cette pratique hautement critiquable ne correspond à aucun standard international et que nombreux sont les Etats qui rejettent purement et simplement l'utilisation de données volées pour fonder l'imposition des contribuables. Citons par exemple la Belgique, l'Italie et le Luxembourg (voir à ce sujet l'article de François-Roger Micheli et Christian Nils-Robert intitulé « Documents volés et dénonciations fiscales », publié dans Jusletter en novembre 2012).

Même en France, suite à l'affaire Falciani, la Cour de Cassation avait interdit l'utilisation de telles données volées. On ne peut que regretter la volonté de notre voisin français d'introduire pour l'avenir cette possibilité dans son droit national.

La Suisse ne doit pas suivre l'exemple de l'Hexagone en la matière et continuer à opposer une fin de non-recevoir absolue à toute requête fondée sur des données volées. A défaut, notre pays risquerait de se rendre coupable d'une forme peu reluisante de recel.

Par conséquent, le PLR-Genève demande instamment que l'art. 7 lit.c LAAF demeure inchangé.

**3. Absence de notification à la personne habilitée à recourir**

Le projet de modification à la LAAF introduit une entorse majeure à l'ordre juridique suisse, dans la mesure où il prévoit à son article 21a que l'AFC sera en droit de n'avertir les personnes habilitées à



recourir qu'après la transmission des renseignements, « lorsque l'autorité requérante établit de manière vraisemblable que :

- a. la demande est très urgente, ou que
- b. l'information préalable des personnes habilitées à recourir pourrait compromettre l'aboutissement de son enquête ».

Pour le PLR-Genève, il est inconcevable que l'on puisse limiter aussi drastiquement les droits de la défense sur la base de critères aussi flous.

L'absence de notification à la personne habilitée à recourir ne doit être possible que dans des cas tout à fait exceptionnels. Or, au vu des conditions posées ci-dessus, il ne fait aucun doute que cette exception deviendra la règle, dans la mesure où les Etats requérants auront beau jeu de prétendre que la demande est « très urgente ».

Cet article doit donc être revu en profondeur et se limiter à des atteintes les plus limitées possibles dans les droits de la défense, nécessaire pour rendre notre législation conforme aux standards internationaux acceptés par la Suisse. Il faut encore préciser que le simple fait que la procédure soit confidentielle dans l'Etat requérant ne doit pas être considéré comme un motif suffisant pour justifier l'absence de notification.

#### **4. Effet rétroactif**

L'art. 24a al. 1 du projet prévoit que les art. 6 al. 2 bis et 2 ter ainsi que l'art. 14 a « s'appliquent aux demandes groupées déposées depuis le 1<sup>er</sup> février 2013 ».

Pour le PLR-Genève, cet effet rétroactif constitue lui-aussi une atteinte à un principe important de l'ordre juridique suisse. Il doit être fermement combattu. L'adaptation à des standards internationaux ne peut pas devenir un prétexte récurant pour mettre à mal la sécurité juridique qui doit rester une des forces de notre pays.

On relèvera au passage que le rapport explicatif est plutôt laconique sur ce point important et expose que « la rétroactivité s'étendra vraisemblablement sur une bonne année à partir de l'entrée en vigueur de la révision ; sa durée est donc raisonnablement limitée ». Une telle argumentation n'est pas recevable. C'est le principe-même de la non-rétroactivité qu'il faut défendre, pour la crédibilité de nos institutions.

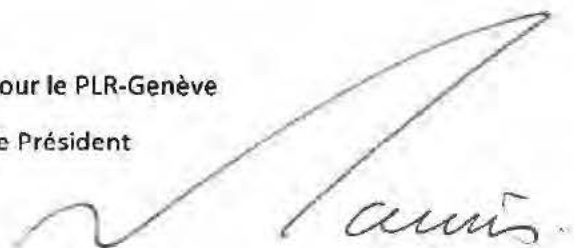
Par conséquent, le PLR-Genève demande que l'application des nouvelles règles n'intervienne que pour les requêtes d'assistance déposées après l'entrée en vigueur de la révision.

\*\*\*\*\*

Nous vous remercions par avance de bien vouloir prendre en considération les remarques qui précèdent et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de notre très haute considération.

Pour le PLR-Genève

Le Président



Per Email  
([vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch))  
Staatssekretariat für internationale  
Finanzfragen SIF  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

17. September 2013

### Vernehmlassungsverfahren „Änderung des Steueramtshilfegesetzes“

Sehr geehrter Herr Botschafter  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir figurieren zwar nicht auf der Liste der Vernehmlassungsadressaten, erlauben uns jedoch trotzdem eine Stellungnahme zum vorgelegten Entwurf einzureichen.

Wir erachten insbesondere zwei Bestimmungen in den Änderungsvorschlägen als problematisch; beide werden mit Hinweis auf internationale Standards gerechtfertigt:

- ^ Nach Art. 7 lit. c E-StAhiG wird auf ein Ersuchen neu nur noch dann nicht eingetreten, wenn es auf Informationen beruht, die der ersuchende Staat durch nach schweizerischem Recht strafbare Handlungen aktiv erlangt hat. Fraglich ist zum Einen, was mit "aktiv erlangt" gemeint ist: muss der Staat von sich aus tätig geworden sein, oder genügt es allenfalls, wenn er gestohlene Daten aufkauft? Dieser Punkt sollte wohl noch geklärt werden. Vor allem aber wird die nach bisherigem Verständnis ebenfalls schädliche sog. "Datenhehlerei" als Ausschlussgrund für Amtshilfe fallen gelassen. Das erscheint uns unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten mit Blick auf das schweizerische Rechtsverständnis fragwürdig. Zudem haben wir Zweifel, ob diese Auffassung, wie vom Bundesrat angeführt, tatsächlich internationalen Standards entspricht: es mag sein, dass diese Auffassung in den zuständigen OECD-Gremien vertreten wird. Diese sind jedoch mit Vertretern der jeweiligen Steuerverwaltungen besetzt. Ob auch die Justiz in den verschiedenen Ländern dieser Auffassung ist, erscheint fraglich: Jedenfalls haben wir davon Kenntnis erhalten, dass der belgische Cour de Cassation die Verwendung von Daten, welche ein Bankmitarbeiter in Luxembourg gestohlen hatte, untersagte. In den Niederlanden ist zudem offenbar die Frage hängig, ob Daten, die aus einem Datendiebstahl herrühren und von den belgischen Behörden spontan den niederländischen Behörden überliefert wurden, verwendet werden dürfen, nachdem ihre kriminelle Herkunft nach dem Urteil des belgischen Cour de Cassation offiziell bekannt ist (zuvor stellten sich die Steuerbehörden auf den Standpunkt, sie wüssten ja nicht, woher die Daten genau kämen). Aus Finnland ist uns bekannt, dass es zwar keine aktuelle (Justiz-)Praxis zur Frage gibt, dass aus



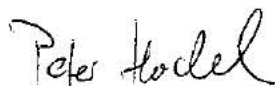
Justizkreisen aber erhebliche Zweifel geäussert wurden, ob den finnischen Steuerbehörden der Kauf gestohlener Daten erlaubt würde. Wir gehen davon aus, dass die Situation in anderen Staaten analog sein könnte.

- ▲ Nach Art. 21a Abs. 1 EstAhiG können unter speziellen Umständen die Informationen übermittelt werden, ohne dem Betroffenen zuvor Gelegenheit zur Beschwerdeerhebung zu geben. Der Betroffene muss sich im Anschluss mit Staatshaftung zufrieden geben. Unseres Erachtens ist diese Regelung höchst problematisch, eventuell gar verfassungswidrig: es scheint sehr fraglich, ob sie nicht den Anspruch auf rechtliches Gehör (BV 29) und die Rechtsweggarantie (BV 29a) verletzt. Man sollte sich zumindest überlegen, ob – falls eine "vorzeitige" Informationsübermittlung tatsächlich unumgänglich ist – 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.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Thomas Stadelmann  
Vorstandsmitglied



Peter Hodel  
Präsident SVR-ASM

Madame la Conseillère fédérale  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Eidgenössisches Finanzdepartement  
Rechtsdienst Generalsekretariat  
Bernernhof  
3003 Bern

RR/nh

312

Bern, 17 September 2013

## **Änderung des Steueramtshilfegesetzes: Durchführung einer verkürzten Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die nachträglich erhaltene Einladung, zur Vorlage Stellung nehmen zu können. Der SAV setzt sich bei Vernehmlassungen insbesondere für klare und rechtsstaatlich einwandfreie Verfahrensrechte ein. Bei einer Verfahrensrechtsvorlage ist daher eine Vernehmlassung des SAV zwingend geboten. Wie sich gezeigt hat, vermag die Vorlage unter dem Gesichtspunkt der Rechtsstaatlichkeit nicht vollständig zu befriedigen.

### **Gruppenanfragen**

Positiv zu würdigen ist die Vorlage, wo es um die gesetzliche Verankerung der Gruppenanfragen geht. Die Absicht, die Amtshilfe betreffend **Gruppenanfragen** im internen Recht zu verankern, wird vom SAV begrüsst. Die schweizerische und entsprechend unilaterale Regelung hat den Vorteil, dass sie mit Bezug auf alle Doppelbesteuerungsabkommen („DBA“) gilt und als eine über Art. 26 OECD-Musterabkommen hinausgehende Massnahme den gegen 100 bilateralen (und in aller Regel weniger weitreichenden) Doppelbesteuerungsabkommen vorgeht. Diesbezüglich verankert die Gesetzesvorlage richtigerweise den **Kommentar** zu Art. 26 des OECD-Musterabkommens in seiner derzeit geltenden Version (2010). Dabei handelt es sich um Kommentar 5.2. (Gruppenanfragen) in Verbindung mit Kommentar 8.h. (Finanzinstitute im ersuchten Staat propagieren „Steuerumgehungspraktiken“). Zur Zeit sind Gruppenanfragen in der Schweiz nicht auf Gesetzesstufe, sondern nur in einer Verordnung zum AStAhiG verankert, deren Rechtmässigkeit in der Lehre jedoch umstritten ist.

## Rechtsschutz gegen Schlussverfügung

Der SAV kritisiert insbesondere den **mangelnden Rechtsschutz** bei der Amtshilfe, wenn der ersuchende Staat sogenannte Dringlichkeit beansprucht.

Was früher die am besten bediente Kundschaft der Schweiz war, soll nunmehr auf Druck von aussen nicht bloss das Bankgeheimnis verlieren (Art. 26 Abs. 5 OECD-Musterabkommen und darauf aufbauende Doppelbesteuerungsabkommen), sondern auch ihrer angestammten Verfahrensrechte verlustig gehen (vgl. bspw. aVO zum DBA-USA 1996, vom 15. Juni 1998, Art. 20k). Diese Verfahrensrechte sind wichtig für die Glaubwürdigkeit des Rechtsstaates Schweiz sowie des Finanzplatzes; sie sind Teil unseres **Rechtstaatsverständnisses** und entsprechend Ausdruck unserer **Souveränität**.

Als die Schweiz am 13. März 2009 ihre Vorbehalte gegenüber Art. 26 OECD Musterabkommen (Bestimmung, welche den Informationsaustausch und die internationale Amtshilfe regelt) zurückzog, stand für das EFD die **Wahrung des Verfahrensschutzes** im Vordergrund, auf dieser Basis wurde auch das Steueramtshilfegesetz vom Parlament genehmigt und per 01.02.2013 in Kraft gesetzt („StAhiG“).

In Sachen Verfahrensschutz wurde der Grundsatz statuiert, dass der ausländische Steuerpflichtige eine Schlussverfügung erhält und er so die Möglichkeit hat, beim BVGer eine Beschwerde mit aufschiebender Wirkung zu erheben, **bevor** die ihn betreffende Steuerinformationen an die zuständige Behörde des andern Staates überstellt werden. Dieser Schutz ist namentlich deshalb erforderlich, weil es trotz allen Bemühungen von Seiten der OECD und der USA immer noch zahlreiche Fälle gibt, in denen die **Amtshilfefähigkeit** umstritten oder überhaupt nicht gegeben ist. Der erwähnte Verfahrensschutz soll dem ausländischen Steuerpflichtigen nunmehr entzogen werden.

Gemäss Art. 21a Abs. 1 StAhi soll in Fällen von „hoher Dringlichkeit“ die Information der zuständigen Behörde im andern Land zugestellt werden, **bevor** der Steuerpflichtige informiert wird. Über die Dringlichkeit entscheidet allein der ersuchende Staat. Damit besteht die Gefahr, dass die Dringlichkeit mit der Wahrscheinlichkeit einer unerlaubten Beweisausforschung auffällig korreliert („fishing expedition“). Die Steuerpflichtigen können vor einer verbotenen Beweisausforschung (Art. 7 Bst. a StAhiG) nicht mehr geschützt werden und der gerechtfertigte Vorbehalt im StAhiG wird weitgehend obsolet.

Amtshilfe umfasst den Austausch von Unterlagen die in der betreffenden Bank liegen und dort auch erhältlich gemacht werden können. Die Sicherung der Daten bei der Bank ist bei der Schlussverfügung erfolgt und bezüglich der Beweiserhebung kann keine Dringlichkeit mehr bestehen. Ferner ist nicht ersichtlich, inwieweit Kollusionsgefahr eine unüberprüfte Weiterleitung rechtfertigen soll. Es obliegt den Untersuchungsbehörden, Untersuchungsmittel geeignet zu koordinieren, damit der Untersuchungszweck erreicht werden kann. Schliesslich sei bemerkt, dass mit dem Entzug der Beschwerdemöglichkeit gegen die Schlussvorverfügung vor der Weiterleitung der Daten die ausländischen Steuerzahler im Amtshilfeverfahren schlechter gestellt werden, als ein ausländischer Verbrecher im Rechtshilfeverfahren (Art. 80e ff. IRSG). Das ist aus Sicht des SAV - selbst bei ausländischem Druck - nicht akzeptabel.



## Amtshilfe bei gestohlenen Daten

Des Weiteren wendet sich der SAV gegen die Bestimmung, dass inskünftig auch Amtshilfe geleistet werden soll bei gestohlenen Daten, sofern diese nicht unter aktiver Mithilfe des ersuchenden Staates erworben wurden (Art. 7 Bst. c E-StAhiG). Damit wird dem internationalen Handel und dem Missbrauch mit gestohlenen Schweizer Bankdaten Tür und Tor geöffnet. Letztlich wird der Datendiebstahl damit legitimiert und gefördert. Gestohlene Daten aus der Schweiz werden zur beliebten Handelsware. Das ist nicht akzeptabel.

Der Bundesrat schwächt mit dem vorliegenden Vorschlag aber nicht nur die Rechtsstellung der ausländischen Steuerpflichtigen, er denkt bei dieser Gelegenheit (wohl) auch an die im Inland steuerpflichtigen Personen. Die im Handel erhältlichen Daten könnten auch von der EStV zugekauft werden. Die EStV erhält damit die Möglichkeit, auf dem Umweg über zugekaufte Steuerdaten zu Informationen inländischer Steuerpflichtiger zu gelangen, welche sonst nicht greifbar wären, wenn kein Steuerbetrug, sondern lediglich eine Steuerhinterziehung vorliegt. Der SAV erachtet es als nicht opportun, der EStV diese Möglichkeit zu verschaffen, bevor die Aufhebung oder Beibehaltung des Bankgeheimnisses für inländische Steuerpflichtige breit diskutiert und darüber entschieden worden ist.

Der Schweizerische Anwaltsverband dankt Ihnen für Ihre Kenntnisnahme und verbleibt

Mit freundlichen Grüßen  
Für den Schweizerischen Anwaltsverband

Pierre-Dominique Schupp  
Präsident



René Rall  
Generalsekretär

Per E-Mail an: [vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Eidgenössisches Finanzdepartment  
Frau Bundesrätin  
Eveline Widmer-Schlumpf

## **Änderung des Steueramtshilfegesetzes: Vernehmlassung**

Zug/Zürich, 17. Sept. 2013

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur geplanten Änderung des Steueramtshilfegesetzes und gestatten uns, Ihnen nachstehend unsere Bedenken zu bestimmten Artikeln zu unterbreiten.

### **Art. 3 Bst. c**

Der Erläuternde Bericht zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes (Erläuternder Bericht) zitiert in 2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln, 2.1 StAhlG, Art. 3 Bst. c (neu) den Kommentar zu Art. 26 OECD-MA (Neufassung vom 18. Juli 2012). Der Kommentar zählt die Anforderungen auf, die erfüllt sein müssen, dass eine gültige Gruppenanfrage vorliegt und kein Fischzug. Weiter wird festgehalten, dass die Anforderungen an eine Gruppenanfrage noch nicht erfüllt sind, wenn diese die Erbringung von Finanzdienstleistungen an Kunden mit Wohnsitz im Ausland lediglich umschreibt und auf die Möglichkeit einer widerrechtlichen Handlung des ausländischen Kunden erwähnt.

Die Schweiz hat ihr Verständnis zur Abgrenzung zwischen Gruppenanfrage und Fischzug an der Sitzung der Arbeitsgruppe 10 des Fiskalkomitees der OECD vom 21. März 2012 abgegeben. Diese Praxis geht weit über den Kommentar zum Art. 26 OECD-MA hinaus. Diese Praxis ist zu ändern, bzw. zu präzisieren.

Gemäss der Schweizer Praxis ist ein schuldhaftes Verhalten eines Schweizer Finanzdienstleisters zwingend gegeben, wenn nicht durch andere Kriterien sichergestellt werden kann, dass kein Fischzug vorliegt.

Diese Schweizer Praxis bedeutet eine Umkehr der Beweislast. Der Schweizer Finanzdienstleister handelt grundsätzlich schuldhaft, wenn er Gelder von ausländischen Kunden entgegennimmt und muss seine Unschuld beweisen. Der Kommentar zu Art. 26 OECD-MA enthält keinerlei Hinweise auf eine solche Beweislastumkehr. Vielmehr geht der Kommentar vom allgemein anerkannten Rechtsgrundsatz aus, dass diejenige Partei den Beweis/Nachweis erbringen muss, welche die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen hat.

Die Schweizer Praxis ist dahingehend zu ändern, bzw. zu präzisieren, dass die Entgegennahme von Geldern von ausländischen Kunden grundsätzlich kein schuldhaftes Verhalten darstellt. Weiter ist klarzustellen, dass nicht der Schweizer Finanzdienstleister oder die Schweizer Behörden nachweisen müssen, dass kein Fischzug vorliegt.



**Art. 6 Abs. 2bis und 2ter**

Art. 6 Abs. 2bis bestimmt, dass der Kommentar zu Art. 26 OECD-MA direkt anwendbar wird, d.h. einem Schweizer Gesetz entspricht. Art. 6 Abs. 2ter gibt dem Bundesrat die Kompetenz, den Inhalt aufgrund späteren Änderungen des Kommentars anzupassen.

Es ist gesetzestechnisch grundsätzlich bedenklich, einen Kommentar zu einem Artikel auf Gesetzesstufe anzusiedeln. Eine Änderung des Kommentars entspricht aber in jedem Fall einer Gesetzesänderung und dafür ist gemäss Verfassung das Parlament und nicht der Bundesrat zuständig. Art. 6 Abs. 3ter ist gemäss den verfassungsrechtlichen Vorgaben abzuändern.

**Art. 7 Bst. c lit. c**

Es widerspricht fundamentalen Grundsätzen unserer Rechtsordnung, wenn die Rechtshilfe nur dann verweigert wird, wenn der ersuchende Staat die strafbare Handlung aktiv unterstützt hat.

Die im Erläuternden Bericht dargelegte völkerrechtliche Begründung überzeugt nicht. Aus dem Umstand, dass ein Staat sich nach Treu und Glauben verhält, kann er noch keinen Anspruch darauf ableiten, dass die Schweiz ihr internes Strafrecht missachten muss. Zudem beruht das Völkerrecht auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit und kein anderer Staat wird der Schweiz Rechtshilfe leisten, wenn sein internes Strafrecht verletzt wurde.

Der Artikel würde den Diebstahl von Bankdaten geradezu animieren und es dürfte für Staaten kein Problem sein, gestohlene Bankdaten über Dritte zu besorgen.

Solange die Verletzung des Bankgeheimnisses eine strafbare Handlung darstellt, darf keine Rechtshilfe geleistet werden, wenn sich die Gesuche auf Informationen berufen, die in Verletzung des Bankgeheimnisses erlangt wurden.

**Art. 21a, Art. 15 Abs. 2**

Der Erläuternde Bericht führt selber aus, dass diese Bestimmungen eine Verletzung der verfassungsmässigen Rechte (Art. 29a BV) darstellt. Die Einführung des neuen Art. 21a wird einzig damit begründet, dass kein anderer Weg gesehen wird die verlangte Standardkonformität zu erlangen.

Der Erläuternde Bericht erwähnt Empfehlungen, die andere Staaten erhalten haben. Er enthält aber keine Informationen, in welcher Form andere Staaten (z.B. England, USA, Singapur oder Frankreich, Deutschland im Verhältnis zu nicht EU-Staaten) diese Standardkonformität erreichen wollen.

Es dürfte für die Schweiz schwierig sein, die Anforderungen nicht zu erfüllen, wenn sie in allen andern Staaten erfüllt werden. Andererseits soll die Übernahme nicht weiter gehen als in den andern Staaten. Ohne die Information über die Regelung in andern Staaten kann Art.21a und 15 Abs. 2 nicht zugestimmt werden.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist zudem sicher zu stellen, dass die Ausnahmebestimmung sehr eng ausgelegt wird.

**Art. 24a**

Die rückwirkende Anwendung von Gesetzen widerspricht den Grundsätzen eines Rechtsstaates und ist abzulehnen. Art. 24a ist zu streichen.

Es darf angenommen werden, dass andere Staaten ihre Gesetze ebenfalls nicht rückwirkend anwenden. Doch selbst wenn einzelne Staaten ihr Recht rückwirkend anwenden, sind

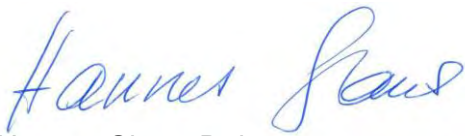
Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit höher zu bewerten als Druckversuche von aussen.

**Allgemeine Bemerkung**

Die vorgeschlagenen Änderungen des StAhiG verletzen in mehreren Punkten wesentliche Rechtsgrundsätze unserer Rechtsordnung.

Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit sind wesentliche Pfeiler einer funktionierenden Volkswirtschaft. Es mag kurzfristig einfacher sein, den Druckversuchungen umfassend nachzugeben. Langfristig wird sich die Aufrechterhaltung von Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit aber volkswirtschaftlich auszahlen.

Mit bestem Dank für die wohlwollende Berücksichtigung der dargelegten Aspekte und freundlichen Grüssen,



Hannes Glaus, Dr.iur.  
Präsident

**Von:** [Gubinelli Oriana](#)  
**An:** [Bachofner Kathrin SIF](#)  
**Betreff:** Vernehmlassungsverfahren: Änderung des Steueramtshilfegesetzes  
**Datum:** Montag, 19. August 2013 09:49:32

---

## Vernehmlassungsverfahren: Änderung des Steueramtshilfegesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für Ihre Einladung zur Stellungnahme betreffend oben genannte Anhörung.

Leider hat die Stiftung für Konsumentenschutz momentan keine Kapazitäten, um eine Stellungnahme zu schreiben.

Freundliche Grüsse

Oriana Gubinelli  
Beraterin

Stiftung für Konsumentenschutz SKS  
Monbijoustrasse 61  
Postfach  
3000 Bern 23  
Tel. direkt: 031 370 24 25  
Fax: 031 372 00 27  
[o.gubinelli@konsumentenschutz.ch](mailto:o.gubinelli@konsumentenschutz.ch)  
[www.konsumentenschutz.ch](http://www.konsumentenschutz.ch)

### **SKS stärkt die Konsumenten.**

[SKS Informations-Broschüre](#)

[SKS-Newsletter](#) (1x monatlich)

Werden Sie [Gönnerin oder Gönner der SKS](#), wir stehen für Ihre Rechte ein!

Département fédéral des finances DFF  
Mme la Conseillère fédérale  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Cheffe du Département  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

Berne, le 18 septembre 2013 usam-Ta

**Réponse à la consultation accélérée**  
**Modification de la loi sur l'assistance administrative fiscale**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions d'avoir requis notre avis sur l'objet cité en titre. Nous vous prions de trouver ci-après notre prise de position, après consultation des organisations membres de l'Union suisse des arts et métiers usam.

**I. Remarques générales**

Le projet de modification de la loi sur l'assistance administrative fiscale a été mis en consultation le 14 août 2013 avec un délai de réponse fixé au 18 septembre 2013. Pour justifier cette procédure accélérée, il est fait état des résultats de la réunion du 28 juin 2013 du groupe de direction du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (ci-après, Forum mondial).

Il importe de rappeler que le rapport du Forum mondial relatif à la phase 1 de l'examen précité a été émis le 1<sup>er</sup> juin 2011, soit plus de deux ans avant la mise en consultation du présent projet de loi. Il apparaît dès lors que la procédure accélérée à laquelle le Conseil fédéral recourt aujourd'hui aurait pu être évitée par une plus grande réactivité face à des développements depuis longtemps prévisibles. Cette manière de procéder donne, une fois de plus, le désagréable sentiment que nos autorités tentent subrepticement de promulguer des règles susceptibles de porter atteinte aux fondements du droit suisse.

Le rapport explicatif du Département fédéral des finances DFF (page 2) mentionne trois mesures, dont une seulement doit être mise en œuvre par la Suisse pour que celle-ci soit admise à la deuxième phase de l'examen par les pairs. S'il est légitime de vouloir traiter ces trois éléments de front, on peine à comprendre pour quelle raison Conseil fédéral profite de cette révision pour introduire des assouplissements législatifs qui vont bien au-delà des standards de l'OCDE et du Forum mondial.

**II. Remarques particulières**

L'usam reconnaît la nécessité pour la Suisse de passer l'« examen par les pairs » du Forum mondial. En revanche, elle rejette catégoriquement plusieurs propositions contenues dans le projet mis en consultation:



- **Utilisation de données volées.** En l'état, l'assistance est refusée notamment « lorsqu'elle se fonde sur des renseignements obtenus par des actes punissables au regard du droit suisse » (cf. art. 7 lit. c LAAF). Cette restriction, qui a fait l'objet d'un débat nourri au Parlement et suscité des assurances répétées de la part du Conseil fédéral, restreint les possibilités de coopérer avec des Etats qui cherchent à utiliser des listes de clients volées, p.ex. par des employés malhonnêtes. Le projet du DFF propose d'assouplir la pratique suisse : en matière de données volées, l'assistance ne serait refusée que lorsque ces données ont été acquises « activement » par l'Etat requérant. On en déduit qu'il n'y aurait pas de comportement actif lorsque le tiers propose spontanément des données volées.

Cette proposition est inacceptable. Le fait que des données volées soient obtenues passivement par un Etat n'enlève rien à leur caractère illicite. Elle est d'ailleurs rejetée par plusieurs pays, si bien que la Suisse serait loin d'être seule à refuser une pratique aussi discutable, qui ne fait d'ailleurs pas partie des « Termes de référence » du Forum mondial.

- **Effet rétroactif de la révision législative,** qui enfreint un principe fondamental du droit. On relèvera à ce propos que la Confédération aurait eu le temps d'inclure certaines des modifications aujourd'hui proposées avant que la loi ne soit votée par le Parlement.
- **Compétence accordée au Conseil fédéral de modifier la définition des demandes groupées.** A cet égard, il ne nous semble pas concevable que l'Exécutif puisse modifier une disposition législative aussi importante sans en référer au Parlement.
- **Communication de renseignements à des autorités étrangères sans en avoir avisé au préalable le principal intéressé.** Nous estimons que cette limitation du droit de recours du contribuable s'oppose tant au principe du droit d'être entendu qu'à celui qui veut que toute décision d'une autorité puisse être revue par un juge. Du coup, le projet mis en consultation ne respecte dès lors pas les garanties procédurales essentielles accordées aux citoyens.

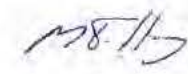
Pour les motifs évoqués ci-dessus, nous nous opposons résolument au projet de modification de la loi sur l'assistance administrative mise en consultation par le DFF.

En vous remerciant de la confiance que vous nous avez témoignée dans le cadre de la présente procédure de consultation, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de notre considération distinguée.

Union suisse des arts et métiers usam



Hans-Ulrich Bigler  
Directeur



Marco Taddei  
Vice-directeur





Swiss Takeover Board  
Übernahmekommission  
Commission des OPA  
Commissione delle OPA  
—

Luc Thévenoz, Präsident  
counsel@takeover.ch

**Per E-Mail: vernehmlassungen@sif.admin.ch**  
Eidgenössisches Finanzdepartement EFD  
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Zürich, 20. August 2013

**Änderung des Steueramtshilfegesetzes: Durchführung einer verkürzten Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 14. August 2013 und danken Ihnen für die Einladung zur verkürzten Vernehmlassung betr. Änderung des Steueramtshilfegesetzes.

Die Übernahmekommission verzichtet auf eine diesbezügliche Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Luc Thévenoz  
Präsident

18. September 2013

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF  
Frau Silvia Frohofer  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

## Vernehmlassung zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes

Sehr geehrte Frau Frohofer

Wir bedanken uns bestens für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes (StAhiG).

### 1. Vorbemerkungen

Im Frühjahr 2009 verlangten die G-20, dass sämtliche Staaten den OECD-Standard zum steuerlichen Informationsaustausch übernehmen. Die G-20 drohten damit, gegen Staaten, die sich dem widersetzen würden, Sanktionen zu ergreifen. Diese Drohung veranlasste die Schweiz, ihre Zurückhaltung gegenüber dem Austausch von Steuerinformationen aufzugeben. Seit der Ankündigung des Bundesrats im März 2009 haben Bundesrat und Parlament über dreissig Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit einer Bestimmung zum Informationsaustausch nach OECD Standard genehmigt. Mehr als vierzig solcher Abkommen wurden bisher paraphiert.

Trotz dieser Bemühungen befindet sich die Schweiz erneut in einer ähnlich schwierigen Situation wie im Frühjahr 2009. Wiederum drohen der Schweiz schmerzhaft Sanktionen. 2009 haben nämlich die G-20 das „Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes“ (Global Forum) beauftragt, eine umfassende Prüfung durchzuführen, ob die Staaten den OECD-Standard zum Informationsaustausch auch tatsächlich umsetzen und ihren Versprechen nachleben. Gegen Staaten, welche die Prüfung nicht bestehen, haben die G-20 steuerliche Sanktionen angedroht.

Solche Sanktionen können beispielsweise darin bestehen, dass Unternehmen des sanktionierenden Staats Rechnungen für Güter und Dienstleistungen aus dem sanktionierten Staat gewinnsteuerlich nicht zum Abzug bringen können. Unternehmen des sanktionierenden Staats werden durch solche Massnahmen veranlasst, auf Güter und Dienstleistungen des sanktionierten Staats weitestgehend zu verzichten. Wendet eine grosse Zahl von Staaten solche steuerlichen Sanktionen gegen ein bestimmtes Land an, können sich für das sanktionierte Land, insbesondere wenn es regen internationalen Handel betreibt, erhebliche wirtschaftliche Einbussen ergeben. Die Schweizer Volkswirtschaft ist geprägt von einem relativ kleinen Heimmarkt und stark auf den internationalen Austausch von Gütern und Dienstleistungen ausgerichteten Unternehmen. Im Unterschied zu Staaten mit einem grossen Heimmarkt, wie den USA, Frankreich oder Italien, wirken sich deshalb steuerliche Sanktionen auf die Schweizer

Wirtschaft deutlich stärker aus. Steuerliche Sanktionen können somit ein Land mit einer international ausgerichteten Wirtschaft, wie der Schweiz, stark treffen.

Die Schweiz hat im Juni 2011 die erste Phase der Prüfung (rechtliche Grundlagen des Informationsaustauschs) erst nach einer eiligst durchgeführten Anpassung der Amtshilfeklauseln in ihren DBA und nur knapp bestanden. Im Prüfbericht zur Schweiz hat das Global Forum Mängel der Schweizer Rechtsordnung festgestellt und deren Behebung verlangt. Die Beseitigung gewisser Mankos ist in der Zwischenzeit an die Hand genommen worden. So hat der Bundesrat kürzlich beschlossen, zur vom Global Forum bemängelten fehlenden Identifikation von Inhaberaktionären nicht kotierter Kapitalgesellschaften eine Botschaft zu Händen des Parlaments zu verfassen. Die sog. GAFI-Vorlage, mit der der Bundesrat auch die Mängel bei der Identifikation von Inhaberaktionären angehen will, soll im November 2013 den eidgenössischen Räten unterbreitet werden.

In anderen Bereichen hat sich die Schweiz dagegen bewusst über Vorgaben des Global Forum hinweggesetzt. So haben im Jahr 2012 die Eidgenössischen Räte das StAhiG verabschiedet, wobei sie einen vom Global Forum festgestellten Mangel der Schweiz nicht nur nicht behoben, sondern sogar im Bundesgesetz verankert haben. Gemäss OECD-Standard muss es nämlich möglich sein, dass in Ausnahmefällen der ersuchte Staat Informationen auch ohne vorgängige Benachrichtigung des betroffenen Steuerpflichtigen an den ersuchenden Staat übermittelt. Das geltende StAhiG sieht keine solchen Ausnahmen vor.

Im Jahr 2012 haben sich wegen der zögerlichen, resp. fehlenden Behebung der erwähnten Mängel erste Probleme für die Schweiz ergeben. Während sämtliche Konkurrenzstaaten der Schweiz die zweite Phase der Prüfung ohne zusätzliche Anstrengungen in Angriff nehmen konnten und diese mittlerweile grösstenteils erfolgreich abgeschlossen haben, wurden der Schweiz Bedingungen für den Eintritt in die zweite Prüfphase auferlegt. Im Juli 2013 haben nun die G-20-Finanzminister nachgedoppelt und unmissverständlich die Umsetzung der Empfehlungen des Global Forum verlangt. Jene 14 Staaten (darunter die Schweiz), deren rechtliche Grundlagen einen Informationsaustausch nach OECD-Standard nicht erlauben, wurden von der G-20 aufgefordert, die bestehenden Mängel ohne weiteren Verzug zu beheben. Da neben der Schweiz und den Vereinigten Arabischen Emiraten nur wirtschaftlich wenig bedeutende Länder von den Sanktionen betroffen wären, und die G-20 dem steuerlichen Informationsaustausch hohes Gewicht beimessen, darf die Gefahr einer Sanktionierung nicht auf die leichte Schulter genommen werden.

## 2. Zu den geplanten Anpassungen des StAhiG im Einzelnen:

### 2.1 Ausnahmen von der vorgängigen Notifikation der steuerpflichtigen Person

Seit 2005 sieht der OECD- Standard vor, dass der ersuchte Staat den betroffenen Steuerpflichtigen vor der Übermittlung der Steuerinformationen an den ersuchenden Staat informieren kann. Gemäss OECD-Standard kann der ersuchte Staat neben der vorbeschriebenen Notifikation auch eine gerichtliche Überprüfung der Informationsübermittlung vorsehen. Allerdings dürfen solche Notifikations- und Überprüfungsrechte nicht zu einer Verzögerung oder einer Verhinderung eines effektiven Informationsaustauschs führen. Zudem muss der ersuchte Staat Ausnahmen von der vorgängigen Notifikation vorsehen. Dies beispielsweise in dringenden Fällen oder, wenn eine vorgängige Notifikation den Erfolg einer Untersuchung gegen einen Steuerpflichtigen beeinträchtigen könnte.

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der Notifikationsbestimmungen des StAhiG (Art. 21a StAhiG) wird eine der beiden wichtigsten Forderungen des Global Forum an die Schweiz erfüllt. Mit der Anpassung sollte den Vorgaben des OECD-Standards vollumfänglich entsprochen sein.

Gleichzeitig wird darauf verzichtet, über den Standard hinauszugehen. Entsprechend unterstützt SwissHoldings den bundesrätlichen Vorschlag.

Angesichts der kritischen Lage, in der sich die Schweiz befindet, sollten selbst geringe Abweichungen vom Standard mit dem Sekretariat des Global Forum vorgängig abgesprochen werden. Sollte dieses sich mit der nachfolgenden Änderung einverstanden erklären, würde es SwissHoldings begrüßen, wenn folgende Präzisierung in Art. 21a StAhiG aufgenommen werden könnte:

*„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.“*

## 2.2 Gruppensuchen

Gruppensuchen wurden von der OECD erst im Juli 2012 in den OECD-Standard aufgenommen und werden vom Global Forum im Rahmen der laufenden Prüfung des internationalen Amtshilfestandards nicht geprüft. Die Anpassungen des StAhiG an die jüngsten Anpassungen des OECD-Standards dürften deshalb der Schweiz im Rahmen der laufenden Prüfung durch das Global Forum kaum Vorteile einbringen. Auch die aktuelle, auf Gruppensuchen basierende Amtshilfe der Schweiz gegenüber den USA dürfte der Schweiz im Rahmen der zweiten Prüfphase des Global Forum nicht positiv angerechnet werden. Dennoch unterstützt SwissHoldings die Anpassung der Schweizer Amtshilfegesetzgebung an den neuen OECD-Standard. Dies aus den folgenden Gründen:

- Auch wenn Gruppensuchen noch nicht Gegenstand der laufenden Prüfung durch das Global Forum sind, ist absehbar, dass der Druck, solche zuzulassen, in nächster Zeit zunehmen wird.
- Die Schweiz lässt zudem, wie erwähnt, Gruppensuchen im Verhältnis zu den USA bereits zu.
- In der aktuellen Situation kann die Schweiz reputationsmässig nur gewinnen, wenn sie hier einen proaktiven Schritt macht.

Nach dem Willen des Bundesrats soll er allein, d.h. ohne parlamentarische Zustimmung zuständig sei, in Zukunft Anpassungen des StAhiG an den OECD-Standard im Bereich der Gruppensuchen zu beschliessen. Angesichts der Tragweite dieser Thematik erachtet es SwissHoldings als wichtig, dass am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgehalten und das Parlament einbezogen wird. Auch das Parlament wird wissen, dass keine Kollateralschäden riskiert werden dürfen und dass sich die Schweiz bei zukünftigen Anpassungen der Amtshilfebestimmungen an die internationalen Vorgaben zu halten hat.

## 2.3 Auf gestohlenen Bankdaten basierende Amtshilfegesuche:

Setzt die Schweiz die Forderungen des Global Forum um und passt ihre Gesetzgebung im Bereich der Inhaberaktien und der Notifikation des Steuerpflichtigen an, sollte auch die Schweiz die zweite Prüfphase in Angriff nehmen können. Anlässlich der zweiten Phase der Prüfung des Global Forum wird untersucht, ob die Schweiz in der Praxis auch tatsächlich steuerliche Amtshilfe gewährt. Dabei wird die Schweiz wohl unvorteilhafte statistische Daten präsentieren müssen. Weil ein erheblicher Anteil der bisherigen Amtshilfegesuche auf gestohlenen Bankdaten beruht, insbesondere solchen der HSBC in Genf, dürfte ein bedeutender Teil der ausländischen Anfragen abgewiesen worden sein (Nichteintretensentscheide). Die Schweiz wird in diesem Sinne nur beschränkt Amtshilfe geleistet haben können. Diese „schlechten“ statistischen Daten dürfen der Schweiz im Rahmen der Prüfung durch das Global Forum allerdings nicht vorgehalten

werden, denn das Global Forum hat bisher keine Anpassungen der schweizerischen Praxis im Fall von gestohlenen Daten gefordert.

Da steuerliche Sanktionen der G-20 hauptsächlich die international tätigen Industrie- und Dienstleistungskonzerne treffen würden, hat für SwissHoldings das Bestehen der Amtshilfeprüfung des Global Forum zentrale Bedeutung. Mindestens ebenso hohe Bedeutung hat für die Schweizer Industriekonzerne allerdings die Verteidigung der schweizerischen Rechtsordnung. Würde die Schweiz Amtshilfe bei Gesuchen gewähren, die auf in der Schweiz entwendeten Daten beruhen, würde sie indirekt strafbare Handlungen rechtfertigen. Und würde die Schweiz entwendete, unvollständige Bankdatensätze im Amtshilfverfahren komplettieren, legitimierte sie selber diese strafbaren Handlungen. Damit würde die Schweiz nicht nur ihre eigene Rechtsordnung, sondern auch international gültige Rechtsgrundsätze untergraben. Aus diesen grundsätzlichen Überlegungen können wir die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung zum Umgang mit Amtshilfegesuchen, die auf gestohlenen Daten beruhen, nicht unterstützen.

Bei dieser Thematik stellen sich Fragen der Rechtsstaatlichkeit von grundlegender Tragweite. Wir würden deshalb erwarten, dass das Global Forum sich, vor allfälligem Druck auf die Schweiz, grundsätzlich mit der Problematik von illegal erhaltenen Daten befasst. Neben dem Diebstahl von Daten ist bekanntlich auch das geheimdienstliche Auskundschaften von Daten höchst aktuell.

Sollte sich die Schweiz (dereinst) gezwungen sehen, dennoch Amtshilfe bei gestohlenen Bankdaten leisten zu müssen, dürfte sie dies nur unter bestimmten Bedingungen tun. Insbesondere müsste der ersuchende Staat die Herkunft der Daten und die Angabe des Lieferanten 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.

Eine Regelung zur Amtshilfegewährung im Fall von gestohlenen Daten darf in jedem Fall nicht dazu führen, dass Bankmitarbeiter dazu motiviert werden, Daten zu entwenden und verkaufen. Staaten, die einen Datendiebstahl in Auftrag gegeben haben oder Dieben für die entwendeten Daten ein Entgelt leisten, müssten deshalb unbedingt von der Amtshilfegewährung ausgeschlossen werden. Solche Staaten stiften entweder zu einer strafbaren Handlung an oder zeigen ein aktives, hehlerartiges Verhalten, weshalb sie von der Amtshilfegewährung selbst dann ausgeschlossen werden sollten, wenn das Global Forum die Behandlung solcher Gesuche von der Schweiz verlangen würde. Es müsste gar noch weiter gegangen werden: Staaten, die gestohlene Daten aktiv beschaffen, sollte die Schweiz generell (und nicht nur im konkreten Fall) von der Amtshilfegewährung im Fall von gestohlenen Daten ausschließen. Dies mit der Begründung, dass diese Staaten sich über die im Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz vereinbarten Regeln zum steuerlichen Informationsaustausch hinweggesetzt haben. Ein solches Verhalten darf völkerrechtlich als treuwidrig angesehen werden und darauf basierend darf diesem Staat die Gewährung von Amtshilfe im Fall von gestohlenen Daten verweigert werden.

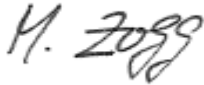
### 3. Zusammenfassung und Antrag:

Sollte die Schweiz die vom Global Forum gerügten Mängel nun nicht unverzüglich beheben, besteht das Risiko, dass die G-20 ihre Drohung wahr machen und steuerliche Sanktionen gegen die Schweiz ergreifen wird. Vor diesem Hintergrund befürwortet SwissHoldings, die unverzügliche Anpassung des StAhiG an den OECD-Standard zum steuerlichen Informationsaustausch. Die Behandlung von Amtshilfegesuchen, die auf gestohlenen Daten beruhen, wurde bisher vom Global Forum nicht offiziell als verbindlich bezeichnet und bildet deshalb nicht Bestandteil des OECD-Standards. SwissHoldings kann in diesem Punkt dem entsprechenden Vorschlag des Bundesrats nicht folgen.



Mit freundlichen Grüßen

**SwissHoldings**  
Geschäftsstelle



Dr. Martin Zogg  
Mitglied der Geschäftsleitung



Martin Hess  
Dipl. Steuerexperte

cc SH-Vorstand

Staatssekretariat für internationale Finanzfragen  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Per E-Mail an: [vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

Zürich, 10. September 2013

**Stellungnahme in Sachen Änderung des Steueramtshilfegesetzes  
(Vernehmlassungsfrist: 18. September 2013)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf das Schreiben von Frau Bundesrätin Evelyne Widmer-Schlumpf, welches in rubrizierter Sache anlässlich der Durchführung der verkürzten Vernehmlassung auf der Webseite des Bundes aufgeschaltet wurde.

Die Fachgruppe Steuern der Treuhand-Kammer vertritt zum Entwurf zur Änderung des Steueramtshilfegesetz folgende Ansicht: Aufgrund der internationalen Entwicklungen scheint die Schweiz keinen Handlungsspielraum zu haben, weshalb wir die Vorlage unterstützen. Gleichzeitig möchten wir die Erwartung äussern, dass im Bereich gestohlener Daten Treu und Glauben hoch gehalten und breit ausgelegt wird.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und hoffen, Ihnen mit diesen Informationen zu dienen.

Mit freundlichen Grüssen  
TREUHAND-KAMMER



Dr. Markus R. Neuhaus  
Präsident Fachgruppe Steuern



TREUHAND SUISSE, Postfach 8520, 3001 Bern  
Eidgenössisches Finanzdepartement  
Bundesgasse 3  
3003 Bern

Zentralsekretariat  
Monbijoustrasse 20  
Postfach 8520  
3001 Bern  
Tel. +41 31 380 64 30  
Fax +41 31 380 64 31

Bern, 18.09.2013

**Vernehmlassungsantwort**  
**Änderung des Steueramtshilfegesetzes**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14.08.2013 wurde das verkürzte Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Steueramtshilfegesetzes eröffnet. Wir erlauben uns, zur Vernehmlassungsvorlage wie folgt Stellung zu nehmen:

**I. Allgemeine Haltung TREUHAND|SUISSE**

Das Steueramtshilfegesetz ist am 01.02.2013 in Kraft getreten. Rund sechs Monate später wird infolge internationaler Gegebenheiten bereits eine Teilrevision beantragt. Trotz diesem Druck aus dem Ausland gilt es zu beachten, dass die vorgeschlagenen Änderungen zum Teil von erheblicher Tragweite sind, was sorgfältige Güterabwägungen notwendig macht.

Ein übereilter Entwurf, nur um dem Druck von Seiten Ausland nachzugeben, ist nicht akzeptabel. Der Entwurf ist nicht zu Ende gedacht und das verkürzte Verfahren in verfassungsmässiger wie staatspolitischer Hinsicht nicht gerechtfertigt. Er ist deshalb integral abzulehnen.

In materieller Hinsicht hält TREUHAND|SUISSE klar fest: Die Amtshilfe gestützt auf illegal erworbene Daten durch passives Handeln, kann keinesfalls erlaubt werden.

---

TREUHAND|SUISSE, die Nummer 1 der Schweizer Treuhandbranche, vertritt 2'000 Unternehmen in der Schweiz. Die im Verband organisierten Unternehmen beschäftigen über 10'000 Mitarbeitende. TREUHAND|SUISSE bildet jährlich mehr als 2'300 Personen aus. Im Interesse seiner Unternehmen versteht sich TREUHAND|SUISSE als staatstragende Kraft und als Vertreter der freien Berufe. Der Verband setzt sich für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein. Die Mitglieder von TREUHAND|SUISSE betreuen über 350'000 KMU und Klienten.



## II. Grundsätzliche Bemerkungen

Einmal mehr wird mittels verkürztem Verfahren die direkte Demokratie beschnitten. Diese in jüngster Zeit vermehrten Hauruckübungen sondergleichen müssen mit aller Vehemenz bekämpft werden. Für dieses überstürzte Handeln gibt es keinen triftigen Anlass. Gerade die Debatte um den Steuerstreit mit den USA hat aktuell bestätigt, dass nach der anfänglichen vom Bundesrat ausgesprochenen Dringlichkeit die Verhandlungen mit den USA nun auch in einem mittleren Tempo geführt werden können.

Zu den Artikeln, welche für die Branche zentral sind, nimmt TREUHAND|SUISSE wie folgt Stellung:

### a) Zu Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> und 2<sup>ter</sup>

Der erforderliche Inhalt eines Gruppensuchens soll sich nach dem Kommentar zu Art. 26 des OECD-Musterabkommens in der Fassung von 2012 richten. Ferner soll der Bundesrat den erforderlichen Inhalt eines Gruppensuchens an den von der Schweiz übernommenen internationalen Standard anpassen können. Es sind diesbezüglich folgende Einwände vorzubringen:

- Die Voraussetzungen für Einzelsuchen sind in Art. 6 Abs. 2 StAhiG kodifiziert. Änderungen bzw. Anpassungen bedürfen somit eines ordentlichen Gesetzesrevisionsverfahrens. Aufgrund der politischen Brisanz von Gruppensuchen ist es notwendig, dass deren Voraussetzungen ebenfalls gesetzlich geregelt werden und nicht einfach auf den Kommentar zum OECD-Musterabkommen verwiesen wird. Ferner ist es aus demokratischen Überlegungen nicht nachvollziehbar, weshalb allfällige Anpassungen beim notwendigen Inhalt von Gruppensuchen ohne Miteinbezug des Gesetzgebers erfolgen sollen. Die Anpassung durch den Bundesrat ist deshalb abzulehnen.
- Es ist denkbar, dass die internationalen Gremien die Voraussetzungen für Gruppensuchen lockern und weiter in Richtung Beweisausforschung ausbauen. In diesem Fall ist zu prüfen, ob die diesbezüglichen Vorgaben mit den «ordre public»-Ansichten der Schweiz noch vereinbar sein werden. Unter diesen Umständen muss bei weiteren Revisionen unbedingt der Gesetzgeber mit einbezogen werden. Dies fördert die Akzeptanz von allfälligen Änderungen.
- Massgebende Auslegungssprache des Kommentars zum OECD-Musterabkommen ist Englisch. Gemäss Art. 70 Abs. 1 BV sind die Amtssprachen des Bundes Deutsch, Französisch und Italienisch. Im Verkehr mit Personen rätoromanischer Sprache ist auch das Rätoromanische Amtssprache des Bundes. Auch die Vorgaben der Bundesverfassung sprechen dafür, den erforderlichen Inhalt eines Gruppensuchens in einer Amtssprache klar zu definieren.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen wird vorgeschlagen, den erforderlichen Inhalt eines Gruppensuchens bzw. die entsprechenden Voraussetzungen gesetzlich zu regeln, so wie dies für Einzelsuchen in Art. 6 Abs. 2 StAhiG bereits der Fall ist. Für Änderungen oder Anpassungen soll das ordentliche Gesetzesrevisionsverfahren begangen werden. Auf-



grund der politischen Tragweite ist dieses Vorgehen angezeigt, selbst wenn dies im internationalen Verhältnis teilweise schwer erklärbar sein wird. Wenn die Voraussetzungen für Gruppensuchen gesetzlich festgeschrieben sind, so wird dies der internen Akzeptanz förderlich sein.

**b) Zu Art. 7 Bst. c**

Im erläuternden Bericht wird darauf hingewiesen, dass es im Zusammenhang mit Amtshilfeersuchen, die auf illegal erworbenen Bankdaten beruhen, Probleme und Verstimmungen bei anderen Staaten gegeben hat. Weil illegal beschaffte Daten durch spontane Amtshilfe erhältlich seien, sei es deshalb angemessen, auf Amtshilfeersuchen nur dann nicht einzutreten, wenn der ersuchende Staat die Daten durch aktive Handlungen erlangt habe.

Gemäss grundsätzlichen Rechtsverständnis in der Schweiz gilt ein Beweisverwertungsverbot, falls Beweise auf illegale Art und Weise beschafft wurden. Die vorgesehene Gewährung der Amtshilfe aufgrund illegal erworbenen Bankdaten steht in klarem Widerspruch zum erwähnten Beweisverwertungsverbot und damit zur Schweizerischen Rechtsauffassung. Im Übrigen kann es die Schweiz nicht dulden, wenn Informationen mit schweren Straftaten beschafft werden – u.U. Interessen der Schweiz verletzt werden – und danach noch Amtshilfe gewährt werden muss.

Zu denken ist dabei bspw. an den verbotenen Nachrichtendienst. Dies würde Tür und Tor für die illegale Beschaffung von Daten und Informationen liefern. Ferner ist zu bedenken, dass es sehr schwierig zu überprüfen sein wird, ob die illegal erworbenen Daten durch aktives oder passives Handeln des ersuchenden Staates beschafft wurden. Insbesondere das Zwischenschalten von Hilfspersonen, was wohl Treu und Glauben verletzen würde, ist kaum zu kontrollieren.

Die grundsätzliche Gewährung der Amtshilfe gestützt auf illegal beschaffte Daten durch passives Handeln, kann nicht generell erlaubt werden. Wie bereits ausgeführt, können Konstellationen auftreten, bei denen die Gewährung der Amtshilfe stossend wäre und grundsätzlichen Interessen der Schweiz zuwider laufen würden. Deshalb ist auf eine Revision von Art. 7 Bst. c gemäss heutiger Fassung zu verzichten. Dies kann auch dazu beitragen, dass kriminelle Handlungen bei der Beschaffung von Daten und Informationen eingedämmt werden können. Allenfalls wäre eine differenzierte Vorgehensweise mit massiven Einschränkungen denkbar.

**c) Zu Art. 14 Abs. 1**

Die Neuregelung schränkt den Rechtsschutz der betroffenen Personen generell und erheblich ein. Um Rechtsmittel ergreifen zu können, muss volle Akteneinsicht gewährt werden. Eine Einschränkung ist nur dann angemessen, wenn der ersuchende Staat ein nachvollziehbares Geheimhaltungsinteresse nachweisen kann. Eine Neufassung von Art. 14 Abs. 1 kann nur in dieser Weise erfolgen.

**d) Zu Art. 21a**

Gemäss erläuterndem Bericht soll eine hohe Dringlichkeit bei einer drohenden Verjährung gegeben sein. Diese Qualifikation kann nicht generell gelten, sondern muss differenziert werden: Wenn aufgrund langwieriger Untersuchungsverfahren des ersuchenden Staates



eine Verjährung droht, so kann dies nicht auf Kosten des Rechtsschutzes und des rechtlichen Gehörs der betroffenen Personen erfolgen. In diesem Fall hat der ersuchende Staat die Folgen zu tragen. Falls die Verjährung aufgrund von massiven Verschleierungen der betroffenen Person droht, so kann eine Dringlichkeit denkbar sein. Weil die Schweiz dies kaum überprüfen können wird, hat die drohende Verjährung als Dringlichkeit im Sinne von Art. 21a Abs. 1 Bst. a auszuscheiden.

### III. Zusammenfassung der Position von TREUHAND|SUISSE

Trotz internationalen Gegebenheiten ist es nötig, die Teilrevision des Steueramtshilfegesetzes unter sorgfältigen Güterabwägungen zu machen. Für Änderungen oder Anpassungen soll das ordentliche Gesetzesrevisionsverfahren angewendet werden. Aufgrund der politischen Tragweite dieses Gesetzes ist dieses Vorgehen angezeigt, selbst wenn internationaler Druck auf die Schweiz ausgeübt wird.

Die grundsätzliche Gewährung der Amtshilfe gestützt auf illegal beschaffte Daten durch passives Handeln, kann nicht erlaubt werden. Es können Konstellationen auftreten, bei denen die Gewährung der Amtshilfe stossend wäre und grundsätzlichen Interessen der Schweiz zuwider laufen würde.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Position und stehen Ihnen bei weiteren Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**TREUHAND|SUISSE Schweizerischer Treuhänderverband**



Patrik Kneubühl  
Direktor



Branko Balaban  
Leiter Institut Steuern

## Geschäftsstelle

Wallstrasse 8  
Postfach  
CH-4002 Basel

Telefon 061 206 66 66  
Telefax 061 206 66 67  
E-Mail [vskb@vskb.ch](mailto:vskb@vskb.ch)



**Verband Schweizerischer Kantonalbanken**  
**Union des Banques Cantonales Suisses**  
**Unione delle Banche Cantionali Svizzere**

Staatssekretariat für internationale  
Finanzfragen SIF  
z. H. [vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)  
Bundesgasse 3  
CH-3003 Bern

Datum  
Kontaktperson  
Direktwahl  
E-Mail

18. September 2013  
Dr. Adrian Steiner  
061 206 66 28  
[a.steiner@vskb.ch](mailto:a.steiner@vskb.ch)

## Stellungnahme der Kantonalbanken zur Teilrevision des Steueramtshilfegesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. August 2013 hat das Eidgenössische Finanzdepartement EFD eine verkürzte Vernehmlassung über die „Änderung des Steueramtshilfegesetzes“ (StAhiG) eröffnet und interessierte Kreise eingeladen, zum Revisionsentwurf Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit zur Stellungnahme.

### 1 Generelle Bemerkungen

In Kenntnis des internationalen Kontextes – namentlich des Interesses der Schweiz an einer Zulassung zur zweiten Phase des Peer Review des Global Forum – anerkennen die Kantonalbanken grundlegend den Bedarf für eine Revision des Steueramtshilfegesetzes.

Gleichzeitig kritisieren die Kantonalbanken den engen Zeitrahmen, in dem die Änderungen vorgenommen werden sollen. Dies führt einmal mehr dazu, dass tendenziell unausgewogene, rechtsstaatlich problematische Regelungen in die schweizerische Gesetzgebung überführt werden, deren mögliche Auswirkungen keiner angemessenen Prüfung unterzogen werden konnten. Dies geht zu Lasten einer qualitativ hochwertigen, nachhaltigen und den schweizerischen Besonderheiten angemessen Rechnung tragenden Regulierung. Eine qualifizierte und nachhaltige Finanzmarktregulierung aber ist und bleibt ein wesentlicher Erfolgsfaktor des schweizerischen Finanzplatzes.

Bei der titelerwähnten Vernehmlassung ist der hohe Zeitdruck besonders stossend, da die Empfehlungen des Global Forum seit dem 1. Juni 2011 bekannt sind und bereits bei der

Ausarbeitung des StAhiG hätten berücksichtigt werden können. Wenngleich die Kantonalbanken den Handlungsbedarf anerkennen, äussern sie Vorbehalte gegen die im Revisionsentwurf vorgeschlagenen und – angesichts der offenen Fragen betreffend des internationalen Informationsaustauschs in Steuerfragen – vorschnellen Änderungsvorschläge.

Nachfolgend die drei wichtigsten Vorbehalte der Kantonalbanken zum Revisionsentwurf:

- Eine nachträgliche Information der beschwerdeberechtigten Person ist ein problematischer Eingriff in den verfahrensmässigen Schutz der betroffenen Personen im Rahmen der Amtshilfe und wird abgelehnt.
- Die vorgesehene Ausweitung der Amtshilfeleistung auf alle Fälle, in denen der ersuchende Staat die illegal beschafften Daten nicht aktiv erlangt, wird aus rechtsstaatlichen Gründen klar abgelehnt.
- Die Bestimmungen für Informationsinhaber über die Information bei Gruppensuchen gehen zu weit und sollten als Informationsrecht (und nicht als Informationspflicht) formuliert werden.

## **2 Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Neuerungen**

### **2.1 Nachträgliche Information der beschwerdeberechtigten Person**

Der Art. 21a Abs. 1 bis 3 sieht eine nachträgliche Information der beschwerdeberechtigten Person vor, wenn die ersuchende Behörde eine hohe Dringlichkeit oder Kollusionsgefahr glaubhaft macht. Ein solches Vorgehen beraubt die beschwerdeberechtigten Personen der Möglichkeit, die Amtshilfeleistung vor der Übermittlung ihrer Daten an die ersuchende Behörde gerichtlich prüfen zu lassen. Es handelt sich hier (erneut) um einen rechtsstaatlich problematischen Eingriff in den verfahrensmässigen Schutz der betroffenen Personen im Rahmen der Amtshilfe. Die nachträgliche Feststellung der Rechtswidrigkeit der Amtshilfeleistung ist hierfür kein Korrektiv. Aus diesem Grund lehnen die Kantonalbanken die neuen Bestimmungen ab.

Sollte dessen ungeachtet in definierten Fällen eine nachträgliche Information der beschwerdeberechtigten Person eingeführt werden, wären bei der Implementation geeignete Vorkehrungen zu treffen, sodass

- die Nichtinformation des Kunden auch tatsächlich auf begründete Ausnahmefälle gemäss OECD-Standard beschränkt bleibt und nicht zur Regel wird;
- die nachträgliche Information nicht unbesehen auf weitere Felder der Amtshilfe (z.B. Börsenrecht u.a.) ausgedehnt wird;
- die Verfahren mit nachträglicher Information auf internationale Amtshilfe beschränkt bleiben und keinen Zugang der inländischen Steuerbehörden zu Bankdaten präjudizieren.

Ferner sollte in Art. 21a Abs. 5 des Entwurfs nicht die ESTV verfolgende und urteilende Behörde sein. In Anbetracht des Bussenrahmens ist dazu eine richterliche Behörde vorzusehen. In Art. 21a Abs. 5 des Entwurfs ist die Fussnote 5, da überflüssig, zu streichen.

## **2.2 Umschreibung von Gruppensuchen und deren Inhalt**

Die Definition von Gruppensuchen wie auch der Verweis auf den Kommentar zu Artikel 26 des OECD-Musterabkommens von 2012 sind nachvollziehbar und folgerichtig. Klärungsbedürftig erscheint dagegen, dass dem Bundesrat in Art. 6 Abs. 2<sup>ter</sup> des Entwurfs die Kompetenz zugesprochen wird, den erforderlichen Inhalt eines Gruppensuchens den internationalen Standards anzupassen. Eine solche Kompetenz muss sich ausschliesslich und ausdrücklich auf die Verordnungsstufe beschränken. Eine allfällige Änderung einer Gesetzesbestimmung muss dem Parlament vorbehalten bleiben.

## **2.3 Amtshilfeleistung bei gestohlenen Daten**

Aus Sicht der Kantonalbanken geht die in Art. 7 Bst. c des Entwurfs vorgesehene Ausweitung der Amtshilfeleistung auf Fälle, in denen der ersuchende Staat die illegal beschafften Daten nicht aktiv erlangt, klar zu weit und wird aus rechtsstaatlichen Gründen abgelehnt. Bekanntlich erfüllt das Kopieren und der nachfolgende Verkauf von Bankkundendaten an ausländische Behördenvertreter die Tatbestände der Verletzung des Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses (Art. 162 StGB), der Verbotenen Handlungen für einen fremden Staat (Art. 271 StGB), des Wirtschaftlichen Nachrichtendienstes (Art. 273 StGB), der Verletzung des Bankkundengeheimnisses (Art. 47 BankG) sowie allenfalls des Unlauteren Wettbewerbs (Art. 23 i.V.m. Art. 6 UWG). Gewährte die Schweiz künftig Amtshilfe in solchen Fällen, würde sie diese Rechtsbestimmungen desavouieren.

Neben diesen grundlegenden Einwänden dürften auch die negativen Auswirkungen einer solchen Kehrtwende auf die schweizerische Rechtspraxis beträchtlich sein. Diese Auswirkungen sind unseres Erachtens keineswegs genügend abgeklärt. Die Kantonalbanken gehen davon aus, dass es in der Praxis nahezu unmöglich ist zu klären, ob sich eine Behörde aktiv oder passiv um unrechtmässige Daten bemüht hat. Vor diesem Hintergrund gehen wir davon aus, dass eine Amtshilfe bei passiver Erlangung gestohlener Daten die – von der Schweiz entschieden abzulehnende – Praxis illegaler Datenbeschaffung durch das Ausland weniger verhindern als vielmehr fördern würde.

Schliesslich erachten die Kantonalbanken die aktuelle Praxis der Steueramtshilfe mit Blick auf unrechtmässige Daten für ausreichend. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) gewährt seit Juli 2012 auch dann Amtshilfe, wenn der ersuchende Staat unrechtmässige Daten nicht aktiv erwarb und sein Amtshilfeersuchen nicht darauf stützt, sondern auf Informationen und Unterlagen, welche er aufgrund einer eigenständigen Untersuchung beschaffte. Aus unserer Sicht muss ausländischen Staaten zugemutet werden können, ihre Amtshilfeersuchen auf die Grundlage eigener Abklärungen und Recherchen zu stützen, ohne schweizerisches Recht zu verletzen.

## **2.4 Information bei Gruppensuchen**

Die in Artikel 14a definierten Bestimmungen für Informationsinhaber über die Information bei Gruppensuchen gehen aus Sicht der Kantonalbanken über das gängige Informationsrecht hinaus und formulieren Informationspflichten, 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.

Die in Art. 14a Abs. 3 des Entwurfs beschriebene 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, entspricht nicht dem – in den Erläuterungen als Referenz angegebenen – Vorgehen gemäss Art. 20I der Verordnung zum schweizerisch-amerikanischen Doppelbesteuerungsabkommen vom 2. Oktober 1996. Dort wird der Informationsinhaber lediglich von der ESTV ersucht, die vom Gruppensuchen betroffenen Personen aufzufordern, in der Schweiz je einen Zustellungsbevollmächtigten zu bezeichnen. In gleicher Weise sieht auch Art. 80n Abs. 1 des Bundesgesetzes über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) lediglich ein Informationsrecht für Inhaber von Schriftstücken vor. Auf dieser bewährten Linie fordern die Kantonalbanken, dass den Informationsinhabern auch im Fall von Amtshilfe bei Gruppensuchen zwar ein Informationsrecht eingeräumt, jedoch keine Informationspflicht auferlegt wird. Die Information der beschwerdeberechtigten Personen auch mit Wohnsitz im Ausland soll in erster Linie Aufgabe der zuständigen Behörde sein.

Dies hat insbesondere auch im Fall von wirtschaftlich berechtigten Personen, die keine Kunden des Informationsinhabers sind und mit denen dieser keine vertragliche Beziehung hat, zu gelten. Eine Pflicht des Informationsinhabers, einen allfälligen wirtschaftlich Berechtigten über ein Amtshilfeersuchen zu informieren, würde den Informationsinhaber dem Risiko aussetzen, gegen das Bankkundengeheimnis (Art. 47 BankG) zu verstossen. Auch hierfür ist ein Informationsrecht (und keine Informationspflicht) des Informationsinhabers vorzusehen. Sollte dessen ungeachtet eine Informationspflicht statuiert werden, wäre diese so eindeutig zu formulieren, dass sie unzweifelhaft als Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde im Sinne von Art. 47 Abs. 5 BankG zu qualifizieren wäre.

In Art. 14a Abs. 4 des Entwurfs ist – analog zu Art. 14a Abs. 6 – zu ergänzen, dass die ESTV die von Gruppensuchen betroffenen Personen ohne Namensnennung durch Publikation im Bundesblatt informiert. Eine Namensnennung würde die Identität einer von einem Gruppensuchen betroffenen Person der ersuchenden Behörde auch dann vorzeitig offenbaren, wenn in der Folge die Amtshilfeleistung verweigert werden sollte. Eine Namensnennung ist zudem nicht nötig, vielmehr reicht die Angabe der ersuchenden Behörde, des Informationsinhabers sowie der Identifikationskriterien aus, damit ein Bankkunde abschätzen kann, ob er von Gruppensuchen betroffen ist oder nicht.



Die in Art. 14a Abs. 2 des Entwurfs vorgesehene Information der ESTV an die Adresse des Informationsinhabers ist redundant, da diese bereits gemäss Art. 10 Abs. 2 StAhiG zu erfolgen hat, damit der Informationsinhaber gemäss Art. 14a Abs. 1 des Entwurfs die vom Gruppensuchen betroffenen Personen auf Verlangen der ESTV identifizieren kann. Weshalb die ESTV in der Folge den Informationsinhaber nochmals über das Ersuchen informieren sollte, ist nicht ersichtlich.

## **2.5 Übergangsbestimmungen**

Die Kantonalbanken stehen der rückwirkenden Einführung neuen Rechts grundsätzlich kritisch gegenüber.

Le principe de non rétroactivité constitue un principe important de droit commun qui prévoit qu'une norme juridique nouvelle ne peut remettre en cause une situation ancienne née de l'application de la règle antérieure. Le propre de toute nouvelle norme juridique est de traiter les personnes auxquelles elle doit s'appliquer autrement que celles qui demeurent encore soumises à l'ancien droit. Dès lors une rétroactivité de la loi doit être empêchée lorsqu'elle apparaît choquante. Concrètement cela signifie que les demandes encore déposées mais bloquées, entre le 1er février et l'entrée en vigueur de la modification, seront admises dans la mesure où l'Etat requérant a obtenu les données passivement, ce qui constitue une situation choquante pour les personnes concernées, dans la mesure où ils perdent un droit acquis à ce que la Suisse n'entre pas en matière sur les demandes provenant de données volées. Compte tenu de ce qui précède, nous ne voyons pas de motifs suffisamment pertinents et impérieux justifiant de prévoir une exception au principe de non rétroactivité.

Wir bedanken uns für die wohlwollende Prüfung unserer Kommentare und Anliegen. Für allfällige Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Kantonalbanken



Hanspeter Hess  
Direktor



Dr. Thomas Hodel  
Vizedirektor



Verband Schweizerischer Vermögensverwalter | VSV  
Association Suisse des Gérants de Fortune | ASG  
Associazione Svizzera di Gestori di Patrimoni | ASG  
Swiss Association of Asset Managers | SAAM

## **Einschreiben**

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Frau Bundesrätin  
Evelyn Widmer-Schlumpf  
Bernerhof  
3003 Bern

Zürich, 17. September 2013

Vorab per Email: [vernehmlassungen@sif.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@sif.admin.ch)

## **Änderung des Steueramtshilfegesetzes - Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin;  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihre Einladung vom 14. August 2013, uns zu einer vorgeschlagenen Revision des Steueramtshilfegesetzes vernehmen zu lassen. Wir möchten uns für diese Gelegenheit bedanken.

Zum vorgelegten Gesetzesentwurf nimmt der VSV als führender, nationaler Branchenverband der unabhängigen Vermögensverwalter wie folgt Stellung:

### **I. Grundsätzliche Bemerkungen**

Der VSV lehnt die Stossrichtungen der Revision sowie die Revisionsvorschläge im Einzelnen ab. Der VSV sieht derzeit keine Erforderlichkeit für die Revision, die Vorschläge höhlen den Rechtsstaat aus und missachten die Bundesverfassung, und nach neuer Rechtsprechung der Strassburger Organe sogar die EMRK.

Bahnhofstrasse 35  
CH-8001 Zürich  
Tél. 044 228 70 10  
Fax 044 228 70 11  
[info@vsv-asg.ch](mailto:info@vsv-asg.ch)  
[www.vsv-asg.ch](http://www.vsv-asg.ch)

Chantepoulet 12  
CH-1201 Genève  
Tél. 022 347 62 40  
Fax 022 347 62 39  
[info@vsv-asg.ch](mailto:info@vsv-asg.ch)  
[www.vsv-asg.ch](http://www.vsv-asg.ch)

Via Landriani 3  
CH-6900 Lugano  
Tél. 091 922 51 50  
Fax 091 922 51 49  
[info@vsv-asg.ch](mailto:info@vsv-asg.ch)  
[www.vsv-asg.ch](http://www.vsv-asg.ch)

## **II. Zu den einzelnen Stossrichtungen der Vorlage**

### **A. Gruppensuchen – Erfordernisse**

#### **1. Obskure, rechtlich ungenügend verankerte Grundlage für die Anforderungen an Gruppensuchen in der Steueramtshilfe**

Der Bundesrat schlägt mit Art. 6 Abs. 2<sup>bis</sup> E-StAhiG vor, für Erfordernisse eines Gruppensuchens nicht auf einen Rechtsakt, namentlich ein Gesetz oder einen Staatsvertrag zu verweisen, sondern will den Kommentar zu Art. 26 des OECD-Musterabkommens in der Fassung von 2012 auf dem Verweiswege zum Inhalt des Gesetzes machen.

Der Kommentar zu Art. 26 OECD-Musterabkommen ist ein rund 40-seitiger Bestandteil eines umfassenden Dokuments von über 1'000 Seiten. Der Kommentar zum Musterabkommen wurde zu keinem Zeitpunkt von einem entscheidberufenen Organ der OECD festgelegt, sondern stellt das Arbeitsergebnis eines von einzelnen OECD-Mitgliedstaaten berufenen Expertengremiums von (mehrheitlich im Staatsdienst stehenden) Steuerexperten dar.

Es fehlt diesem Kommentar an jeglicher rechtlichen Legitimierung im internationalen Verhältnis. Er ist bloss der Meinungsausdruck einer Arbeitsgruppe und kein „internationaler Standard“, an welchem die OECD-Mitgliedstaaten in irgendeiner Form mitwirken konnten. Dies geht aus der Einleitung des Kommentars selbst mit aller wünschbaren Klarheit hervor<sup>1</sup>. Der Kommentar enthält zudem die Bemerkungen einzelner Staaten zum Musterabkommen und ist somit eben auch keine objektive Rechtsquelle.

Entsprechend bildet der Kommentar zum OECD-Musterabkommen keinen internationalen Standard, der auch nur die geringste völkerrechtliche Legitimität hätte.

#### **2. Missachtung des Publikationsgesetzes**

Gemäss Art. 2 des Publikationsgesetzes (PublG) sind u.a. Bundesgesetze in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts zu veröffentlichen. Grundsätzlich sind Gesetze in ihrer Gesamtheit zu veröf-

---

<sup>1</sup> Kommentar zum Musterabkommen, Introduction, Ziff. 29: „Although the Commentaries are not designed to be annexed in any manner to the convention signed by member countries, which unlike the Model are legally binding international instruments, they can nevertheless be of great assistance in the application and interpretation of the conventions and, in particular, in the settlement of any disputes.“

fentlichen. Verweise auf Quellen ausserhalb der Amtlichen Sammlung sind nur nach Art. 5 PubLG zulässig.

Der Verweis auf ein Dokument wie den Kommentar zum OECD-Musterabkommen genügt den Anforderungen von Art. 5 PubLG nicht, da die entsprechenden Bestimmungen weder einen kleinen Kreis von Personen betreffen, noch nicht nur von technischer Natur sind und sich keineswegs nur an Fachleute wenden. Da es sich beim Kommentar zum Musterabkommen um Text handelt, ist es auch nicht notwendig, Anforderungen an Gruppensuchen in einem anderen Format als in Textform zu veröffentlichen.

Der Kommentar zum OECD-Musterabkommen existiert nur in englischer und französischer Sprache. Damit genügt der Verweis dem Erfordernis nicht, dass publikationspflichtige Gesetzestexte in allen drei Amtssprachen vorliegen müssen.

Schliesslich ist festzuhalten, dass der Kommentar zum OECD-Musterabkommen nur ungenügend öffentlich zugänglich ist. Er kann nicht – wie im Gesetzesentwurf festgehalten – unter [www.oecd.org](http://www.oecd.org) abgerufen werden, sondern muss über die Website der OECD gesucht und im „elektronischen Buchladen“ der Organisation auch gefunden werden. Allerdings kann das Dokument elektronisch nur als Graphik eingesehen, nicht aber elektronisch kopiert oder ausgedruckt werden<sup>2</sup>. Physisch gedruckt ist der Kommentar zu den einzelnen Kapiteln des OECD-Musterabkommens nicht erhältlich, der Gesamtkommentar kostet über EUR 300. Als PDF-Datei wird der Kommentar für über EUR 100 verkauft. Der Zugang zum (verwiesenen) Inhalt des schweizerischen Rechts ist auf diesem Weg für den rechtssuchenden Bürger nicht in genügendem, gesetz- und verfassungsmässigen Rahmen gewährleistet.

### **3. Verfassungswidrige Delegation an den Bundesrat**

Weiter sieht der Gesetzesentwurf in Art. 6 Abs. 2<sup>ter</sup> E-StAHiG eine uneingeschränkte Gesetzgebungsdelegation im Bereich der Festlegung der Anforderungen an Gruppensuchen an den Bundesrat vor. Mit dieser Bestimmung soll dem Bundesrat eine vollständige „Carte Blanche“ zur Änderung der Anforderungen an Gruppensuchen erteilt werden. Zwar soll der Bundesrat dabei an die Weiterentwicklung von anerkannten internationalen Standards gebunden sein, die er aber offenbar auch gleich selbst anerkennen kann.

Mit dieser Form der Rechtsetzungsdelegation wird die Gewaltenteilung in nicht zu tolerierender Art und Weise umgangen. Der Bundesrat will sich die Möglichkeit zur selbständigen und schrankenlosen

---

<sup>2</sup> Mehrere Versuche den graphisch angezeigten Kommentar zum Musterabkommen - auch unter Beizug technischer Experten - auszudrucken, sind hierorts gescheitert.

Rechtsetzung im Bereich der Gruppensuchen einräumen lassen und so den ordentlichen Gesetzgebungsprozess aushebeln. Dies ist nicht angängig.

#### **4. Konsequenz: Wesentliche Legaldefinitionen müssen im Gesetz enthalten sein**

Aufgrund des vorstehend Ausgeführten sind somit die Legaldefinition des Gruppensuchens und die formellen und materiellen Anforderungen an solche Ersuchen im StAhiG selbst zu definieren. Der Kommentar zum OECD-Musterabkommen kann dabei nur, aber immerhin, Auslegungshilfe sein.

### **B. Amtshilfe ohne Rechtsweggarantie**

#### **1. Kein internationaler Standard für die Ausschaltung der Rechtsweggarantie**

Ein von den zur Festlegung berufenen Organen der OECD bestimmter Standard für die Ausschaltung oder schwer wiegende Einschränkung der Rechtsweggarantie besteht nicht. Der massgebende Standard ist und bleibt Art. 26 des OECD-Musterabkommens. Das OECD-Musterabkommen verlangt keine solchen Einschränkungen bei der Amtshilfe.

Zur Begründung, dass ein solcher „internationaler Standard“ vorliege, bemüht der Bundesrat (Erläuternder Bericht, S. 8) die angeblichen „Vorgaben“ des „Global Forum“. Das „Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes“ wurde 2009 vom OECD-Rat mit dem folgenden Auftrag eingesetzt: „ensure a rapid and effective global implementation of the standards of transparency and exchange of information for tax purposes through in-depth monitoring and peer review“. Das Mandat wurde 2012 für weitere drei Jahre verlängert. Der Auftrag wurde nicht verändert.

Entsprechend hat das „Global Forum“ keine Kompetenz, selbst „internationale Standards“ im Steuerbereich festzulegen. Diese Kompetenz liegt einzig beim „OECD-Council“. Der hier geltende Standard ist derjenige, der in Art. 26 des OECD-Musterabkommens verankert ist. Diese Bestimmung sieht weder die Amtshilfe unter Ausschluss oder Aufschub der Benachrichtigung betroffener Personen vor, noch wird darin verlangt, dass die verfassungsrechtliche Verfahrensgarantien in den Mitgliedstaaten ausgehebelt werden.

Wie nachfolgend zu zeigen wird, greifen die Ausschaltung oder eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Rechtsweggarantie in unzulässiger Weise in andere internationale Standards, insbesondere in die Verfahrensgarantien der Europäischen Menschenrechtskonvention ein.



**2. Auch der Kommentar zu Art. 26 OECD-Musterabkommen und der Kommentar zum Musterabkommen für den Austausch von Steuerinformationen (Agreement on Exchange of Information on Tax Matters) verlangt keine Ausschaltung oder schwerwiegende Einschränkung der Rechtsweggarantie**

Wie vorstehend ausgeführt, gehört der Kommentar zum OECD-Musterabkommen selbst nicht zum internationalen Standard, da er nicht von einem zum Standardsetting berufenen Organ der OECD festgelegt oder verabschiedet wurde. Gleiches gilt für den Kommentar zum Agreement on Exchange of Information on Tax Matters.

Was uns der erläuternde Bericht des Bundesrats in diesem Zusammenhang vorenthält ist, dass die OECD-Experten in Ziff. 5 des Kommentars zum Agreement on Exchange of Information on Tax Matters ausdrücklich auf die Wahrung internationaler Abkommen zur Wahrung der Menschenrechte, d.h. die EMRK, verweist und in diesem Zusammenhang klar erklärt, dass den Verfahrensrechten nach diesen Abkommen der Vorrang vor der Amtshilfe und dem Informationsaustausch in Steuersachen zukommt.

In seinen Terms of Reference für die Peer Review versucht das „Global Forum“ diese grundsätzliche Haltung in unstatthafter und über den eigenen Auftrag hinausgehender Weise zu verwässern. Das „Global Forum“ will die Benachrichtigung der betroffenen Personen und die Möglichkeit zur Ergreifung wirksamer Rechtsmittel gegen die Amtshilfe generell aushebeln, um einen effektiven Informationsaustausch zu ermöglichen. Die Dringlichkeit oder drohende Vereitelung des Verfahrenszweckes sind für das „Global Forum“ nur Anwendungsbeispiele (vgl. Global Forum, Terms of Reference, B.2, S. 6).

Im Ergebnis ist das, was das „Global Forum“ im Rahmen der „Peer Review“ verlangt, somit ohne Stütze im internationalen Standard von Art. 26 des OECD-Musterabkommens und in den nicht Bestandteil des Standards bildenden Kommentierungen durch die OECD. Für den Art. 21a E-StAhiG findet sich damit keinerlei Grundlage in den effektiv bestehenden internationalen Standards. Die willkürliche Weiterentwicklung des Standards durch das Global Forum ist nach den für das Standardsetting der OECD geltenden Regeln schlicht unzulässig.

**3. Einschränkung der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV nur unter qualifizierten Voraussetzungen zulässig**

Der erläuternde Bericht zur Vernehmlassungsvorlage (Ziff. 5.1, S. 10f.) anerkennt ausdrücklich, dass mit Art. 21a E-StAhiG eine Einschränkung der in Art. 29a BV verankerten Rechtsweggarantie verbunden ist. Eine nachträgliche richterliche Beurteilung, welche nur noch die wirkungslose Feststellung der Rechtswidrigkeit der bereits gewährten Amtshilfe umfassen kann, genügt dem Grundrechtsanspruch offenbar und zu recht auch nach Auffassung des Bundesrats nicht.

Die vorgeschlagene Einschränkung der Rechtsweggarantie, welche eine wirksame, Rechtsverletzung verhindernde gerichtliche Beurteilung umfasst, scheint der Bundesrat für verfassungsmässig zu halten, weil ja mit der neuen Gesetzesbestimmung eine gesetzliche Grundlage für die Einschränkung geschaffen würde, welche den allgemeinen Regeln für Grundrechtsbeschränkungen entspreche.

Diesem Ansatz ist aufs Schärfste zu widersprechen. Art. 29a BV ist eines der wichtigsten, wenn nicht das wichtigste, verfahrensmässige Grundrecht in der Bundesverfassung. Aus diesem Grund regelt die Bestimmung den Rahmen für Einschränkungen auch gleich selbst. Während andere Grundrechte durch Gesetz dann eingeschränkt werden können, wenn daran ein öffentliches Interesse besteht und die Verhältnismässigkeit des Eingriffs gewahrt bleibt, so braucht es für Eingriffe in die wirksame richterliche Beurteilung von Rechtsstreiten nach dem Wortlaut der Verfassung echte Ausnahmefälle.

Der Vernehmlassungsentwurf höhlt den Anspruch auf gerichtliche Beurteilung rechtlicher Auseinandersetzung im Ergebnis vollständig aus. Es wird nichts weniger als die Einführung eines geheimen Amtshilfeverfahrens über Daten aus dem Geheimbereich (durch Berufsgeheimnis der Banken geschützte Information) vorgeschlagen. Einzige Voraussetzung für die Durchführung des Geheimverfahrens ist, dass der ersuchende Staat Dringlichkeit oder drohende Vereitelung des Untersuchungszweckes bei Bekanntwerden des Amtshilfeersuchens bloss glaubhaft macht.

Dieser weite Bereich der möglichen Eingriffe in die Rechtsweggarantie genügt den durch die Verfassung selbst festgelegten Voraussetzungen nicht. Dringlichkeit kann aufgrund des allgemeinen verfahrensrechtlichen Beschleunigungsgebots wohl stets geltend gemacht werden; die wirksame Wahrnehmung der Verteidigungsrechte in Kenntnis eines Amtshilfeersuchens dürfte von Strafverfolgungs- oder Steuerbehörden stets als „Gefährdung“ des Untersuchungszwecks gewürdigt werden.

Auch der Umstand, dass der ersuchende Staat das Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes nur glaubhaft machen und nicht schlüssig nachweisen muss, erhöht die Zahl möglicher und ungerechtfertigter Eingriffe in die Rechtsweggarantie weiter.

Im Ergebnis erweist sich der vorgeschlagene Eingriff in die Rechtsweggarantie als nicht verfassungskonform und ist damit abzulehnen.

#### **4. EMRK-Grundsätze auch in der Amtshilfe anzuwenden**

Nach der neueren Lehre (vgl. z.B. Breitenmoser, Neue Rechtsentwicklungen im Bereich der internationalen Amts- und Rechtshilfe, in: Ehrenzeller [Hrsg.], Aktuelle Fragen der internationalen Amts- und Rechtshilfe, St. Gallen 2005, S. 34) und diversen jüngeren Entscheidungen der Strassburger Organe (vgl. z.B. Chambaz ca. Schweiz, Nr. 11663/04 vom 5. April 2012, wonach es nicht darauf ankommt,

ob ein Verfahren als Strafuntersuchung bezeichnet ist, sondern ob das Verfahren als Haupt- oder Nebenzweck auf eine Bestrafung abzielt oder hinauslaufen kann) sind die Verfahrensgarantien der EMRK auch in Rechts- und auf eine Sanktion abzielenden Amtshilfeverfahren zu gewährleisten.

Bei Eingriffen in den Geheimbereich (wozu auch die gesetzlich durch Berufsgeheimnisse geschützte Vermögenssphäre gehört) ist dabei regelmässig eine wirksame, d.h. unrechtmässige Eingriffe verhindernde, richterliche Beurteilung vorzusehen. Im Geltungsbereich der EMRK, insbesondere soweit diese den Anspruch auf richterliche Beurteilung verankert, sind Eingriffe in die Rechtsweggarantie des Art. 29a BV grundsätzlich nicht statthaft. Eine Umsetzung des Art. 21a E-StAHiG würde im Ergebnis nur zu weiteren Verurteilungen der Schweiz durch die Strassburger Organe führen.

## **5. Diskriminierung der Schweiz im Rahmen der „Peer Review“ durch das „Global Forum“ – ungleiche Kritik**

Eine, wenngleich unvollständige, Durchsicht der Länderberichte über die „Peer Review“ durch das „Global Forum“ zeigt einmal mehr ein erschreckendes Bild über die Arbeit einer OECD-Unterorganisation. Ähnlich der Länderbeurteilung im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung werden erneut von den Examinatoren sehr ungleiche Massstäbe angesetzt.

Die vom „Global Forum“ gegenüber der Schweiz ausgesprochene Drohung, eine Zulassung zur 2. Runde des Länderexamens nur unter Auflagen überhaupt durchzuführen, basiert auf einer ganz massiven Schlechterstellung der Schweiz im Vergleich zu anderen Staaten, insbesondere auch unseren europäischen Nachbarstaaten. Dass die USA und das Vereinigte Königreich, trotz massivster Defizite bei der Umsetzung von der OECD gesetzter Standards<sup>3</sup>, durch sämtliche Länderexamen durchgewinkt werden, ist nichts Neues. Dass die grossen Volkswirtschaften China und Russland „als Gegengeschäft“ eine gleichermassen privilegierte Behandlung erfahren, ist eine Folge der vollständigen Dominanz der G8-Staaten über die Institutionen der OECD.

Schaut man aber die weitgehend positive Qualifikation der anderen EU-Staaten an, so zeigt sich, dass die Abstrafung der Schweiz im Rahmen des Länderexamens durch das „Global Forum“ jeder Grundlage entbehrt. Eine Durchsicht des Berichts über das Länderexamen unseres Nachbarstaats Österreich zeigt, dass auch in diesem Land die heimliche Amtshilfe in Steuersachen nicht möglich ist,

---

<sup>3</sup> Weder die USA, noch das U.K. kennen z.B. innerstaatliche Regeln, die es erlauben, im Rahmen der steuerlichen Amtshilfe Informationen über die juristische Personen beherrschenden natürlichen Personen zu erheben. Sie ermöglichen damit weiterhin und, ohne von der OECD dafür gross kritisiert zu werden, dass Vermögen, die in juristischen Personen „versteckt“ werden, vor steuerlicher Transparenz geschützt bleiben.

sondern eine Benachrichtigung der Betroffenen vor der Informationsbekanntgabe ins Ausland zwingend vorgeschrieben ist. Anders als der Schweiz wurden Österreich aber keine konkreten Auflagen für die zweite Stufe der „Peer Review“ gemacht.

Einmal mehr zeigt sich also, dass in den Länderprüfungen der OECD zum Nachteil der Schweiz ungleiche Massstäbe angewandt werden. Umso weniger besteht somit ein Grund für die Schweiz, die eigene Rechtsordnung strenger auszugestalten und die Grundrechte stärker einzuschränken, als dies andere Staaten, insbesondere unsere direkten Nachbarstaaten, tun.

## **6. Mildere Eingriffe ohne weiteres möglich**

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Geheimverfahren sieht vor, dass ausschliesslich die ESTV als Amtshilfenvollzugsbehörde über das Vorliegen der Voraussetzungen für die Missachtung der Rechtsweggarantie entscheiden soll. Dass die Prüfung der Voraussetzungen für den Eingriff in ein Grundrecht gleichzeitig derjenigen Behörde zugewiesen wird, welche auch die Amtshilfe zu vollziehen hat, wird auch vom „Global Forum“ nicht verlangt. Entsprechend ist unter allen Umständen zu prüfen, ob ein geheimes Amtshilfeverfahren nicht auch durch mildere Eingriffe in Grundrechte gestaltet werden kann. Sind solche milderen Eingriffe möglich, so ist aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips diesen der Vorzug zu geben.

Der einfachste Weg, in wirklichen und schwer wiegenden Ausnahmefällen ohne Orientierung der Betroffenen ein Amtshilfeverfahren durchzuführen und die damit verbundenen Grundrechtseingriffe so milde wie möglich zu gestalten, ist die gerichtliche Prüfung der Ausnahmevoraussetzungen durch ein Gericht im ex parte-Verfahren, d.h. auf einseitiges Vorbringen der ESTV. Solche Verfahren sind in Strafuntersuchungen nichts Ungewöhnliches. In Fällen strafprozessualer Zwangsmassnahmen sind solche Verfahren insbesondere dann üblich, wenn die Betroffenen in Unkenntnis über eine Zwangsmassnahme bleiben sollen. Aus rechtsstaatlichen Gründen gehört der Entscheid über einen gesetzlich vorgesehenen Grundrechtseingriff zu Verfahrenszwecken in die Hände der Judikatur. Bleibt auch diese Entscheidung, wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen, in den Händen der Exekutive, wird der Grundsatz der Gewaltenteilung aufs Schwerste – und ohne Not und Rechtfertigung – missachtet. Der Entscheid, ob in die gesetzlich, insbesondere durch Art. 47 BankG, geschützte Privatsphäre eingegriffen werden darf, muss durch eine Person oder eine Behörde gefällt werden, welche durch das Gesetz ausschliesslich mit Aufgaben der Justiz betraut ist. Nach der Strafprozessordnung kommen solche Entscheidungen ausschliesslich den Staatsanwälten und den Gerichten zu. In der Rechtshilfe in Strafsachen gilt dasselbe. In der Amtshilfe in Steuersachen, deren Ergebnisse auch zur Bestrafung Betroffener führen kann und soll, darf nichts Anderes gelten. Es ist eine gerichtliche Entscheidung im StAhiG vorzusehen.



Ein entsprechendes Verfahren kann auch für die Amtshilfe in Steuersachen ohne vorgängige Benachrichtigung der Betroffenen gestaltet werden. Nach einem solchen Verfahren hätte das Bundesverwaltungsgericht auf Antrag der ESTV zu prüfen, ob (a) die Voraussetzungen für die Gewährleistung der Amtshilfe gegeben sind (insbesondere ob kein unzulässiges Ausforschungersuchen vorliegt und der ersuchende Staat die innerstaatlichen Möglichkeiten in genügendem Masse ausgeschöpft hat), und, (b) ob die Voraussetzungen für Nichtbenachrichtigung der Betroffenen nachgewiesen sind.

In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass auch in diesem Fall die gesuchstellende ESTV den Nachweis zu erbringen hat, und nicht glaubhaft zu machen hat, dass eine Ausnahme von der Gewährung der Rechtsweggarantie gegeben ist.

Die Verfahrensbestimmungen im StAhiG sind deshalb entsprechend zu erweitern.

### **C. "Datenhehlerei"**

Neu soll gemäss dem zu revidierenden Art. 7 Bst. c) E-StAhiG die Verwertung von durch in der Schweiz strafbar erlangten Daten als Grundlage für die Stellung von Amtshilfeersuchen nur noch gegenüber Staaten zur Verweigerung der Amtshilfe führen, welche aktiv an der illegalen Datenbeschaffung mitgewirkt haben. Alle anderen Staaten, welche derart, d.h. kriminell erworbene Daten, vom „Dieb“ oder seinen kriminellen Auftraggebern im Staatsdienst entgeltlich oder unentgeltlich erhalten, soll neu das „Diebesgut“ als Grundlage für die Stellung von Amtshilfeersuchen herhalten können.

Bei diesem Revisionsvorschlag kann nur noch von völliger „Verluderung“ des Rechtsstaates gesprochen werden. Diesem Revisionsvorschlag fehlt es an jeder rechtlichen und ethischen Grundlage. Es ist in keiner Weise nachzuvollziehen, wie die Schweiz von den hier Ansässigen die Beachtung der Rechtsordnung verlangt, und dies in immer weitergehendem Masse auch mit Strafbestimmungen bewehrt, gleichzeitig aber um der „heiligen Kuh“ Steuertransparenz Willen, den Schutz der schweizerischen Rechtsordnung preisgibt, ja sogar dazu einlädt, schweizerisches Recht zu brechen, nach Möglichkeit mit heimlichen nachrichtendienstlichen Methoden, dass die aktive Teilnahme nicht offensichtlich wird.

Schockierend ist in diesem Zusammenhang, dass der erläuternde Bericht zur Revisionsvorlage zur Begründung, weshalb Staaten „gestohlene“ Daten, die ihnen „einfach so“ (vom „Dieb“ oder einem anderen Staat) übermittelt wurden, sollen nutzen können und dürfen, auf den Grundsatz von Treu und Glauben bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge Bezug nimmt. Hinter dieser Begründung ist eine erschütternde Ferne der Autoren vom Grundsatz von Treu und Glauben zu erkennen, gehen sie doch davon aus, dass das Nutzen von „Diebesgut“ eigentlich ganz in Ordnung sei, solange man selbst nicht am Diebstahl beteiligt war.



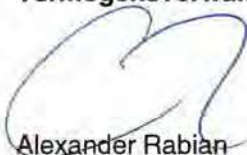
Auch wenn ein Staat ursprünglich rechtswidrig in der Schweiz (oder anderswo) gestohlene Daten erhält, so stellt sich das Problem der Verwertung rechtswidrig erlangter Beweismittel – auch wenn diese dazu eingesetzt werden, um auf dem Weg der Amtshilfe damit rechtmässig dieselben oder weitere Informationen zu erlangen. Nach schweizerischem Recht ist eine derartige Verwendung ursprünglich illegal erworbener Daten sowohl in Zivil- und Strafverfahren infolge ausdrücklicher Gesetzesbestimmung nicht zulässig. Zum Verwaltungsverfahren finden sich im Bundesrecht dazu keine ausdrücklichen Bestimmungen. Die Verwendung illegal erhobener Beweismittel ist jedoch auch im Verwaltungsverfahren ausgeschlossen – da ein solches Verwertungsverbot einen allgemeinen Verfahrensgrundsatz, der Bestandteil der öffentlichen Ordnung ist, darstellt.

Der VSV ist als SRO im Sinne des Geldwäschereigesetzes verpflichtet, seine Mitglieder gegebenenfalls mit Zwang und Strafe zu einer intensiv geführten Prävention und Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung anzuhalten. Das „role model“, das der Bundesrat mit seiner Vorlage abliefern will, untergräbt diese Bemühungen aufs Größte. Wie soll der VSV seine Mitglieder zur Gesetzestreue im Zusammenhang mit unrechtmässig erworbenen Vermögen anhalten, wenn bereits der Bundesrat „Datenhehlerei“ oder die „Wäscherei von gestohlenen Daten“ für mit dem Verhalten nach Treu und Glauben vereinbar hält?

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit, uns zum Entwurf für eine Revision des StAhiG vernehmen zu lassen. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

**Verband Schweizerischer  
Vermögensverwalter | VSV**



Alexander Rabian  
Vorsitzender der Geschäftsleitung SRO



Nicole Kuentz  
Leiterin Geschäftsstelle Zürich

**Par e-mail et par courrier**

Madame Eveline Widmer-Schlumpf  
Conseillère fédérale  
Département fédéral des Finances  
Bundesgasse 3  
3003 Berne

Genève, le 11 septembre 2013

**Modification de la loi sur l'assistance administrative fiscale**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions d'avoir invité l'Association des banquiers privés suisses (ABPS) à participer à la procédure de consultation accélérée lancée le 14 août 2013 au sujet du projet de modification de la loi sur l'assistance administrative fiscale (projet-LAAF).

Nous souhaitons prendre position comme suit à cet égard :

**Les banquiers privés suisses reconnaissent la nécessité impérieuse pour la Suisse de passer l'« examen par les pairs » du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (ci-après Forum mondial).**

**A cette fin, ils approuvent que, dans des circonstances bien précises, des exceptions soient prévues au principe selon lequel une personne visée par une demande de renseignements n'en soit, cas échéant, pas préalablement informée. Cela étant, dans le rapport explicatif l'interprétation de ces exceptions est trop large.**

**En revanche, ils ne peuvent pas se déclarer d'accord avec un certain nombre d'autres propositions contenues dans le projet-LAAF. Ceci vaut en particulier pour :**

- **l'utilisation de données volées – même passivement – pour fonder l'imposition d'un contribuable. Cette pratique est inacceptable. Elle est d'ailleurs rejetée par plusieurs pays, si bien que la Suisse serait loin d'être seule à refuser une pratique aussi discutable, qui ne fait d'ailleurs pas partie des « Termes de référence » du Forum mondial ;**
- **l'effet rétroactif de la révision législative, qui enfreint un principe fondamental du droit. On relèvera à ce propos que la Confédération aurait eu le temps d'inclure certaines des modifications aujourd'hui proposées avant que la loi ne soit votée par le Parlement ;**
- **la compétence accordée au Conseil fédéral de modifier la définition des demandes groupées. A cet égard, il ne nous semble pas concevable que l'Exécutif puisse modifier une disposition législative aussi importante sans en référer au Parlement.**

## **1. Remarques d'ordre général**

Le projet de modification de la loi sur l'assistance administrative fiscale a été mis en consultation le 14 août 2013 avec un délai de réponse fixé au 18 septembre 2013. Pour justifier cette procédure accélérée, il est fait état des résultats de la réunion du 28 juin 2013 du groupe de direction du Forum mondial, qui caresserait l'idée « *de réfléchir à un système de sanctions pour les Etats qui ne peuvent pas être admis à la phase 2 (de l'examen par les pairs)* ».

Force est de rappeler qu'en ce qui concerne la Suisse, le rapport du Forum mondial relatif à la phase 1 de l'examen précité a été émis le 1<sup>er</sup> juin 2011, soit plus de deux ans avant la mise en consultation du présent projet de loi. Cette publication est donc intervenue près de 16 mois avant le vote par les Chambres fédérales de la loi actuellement en vigueur, qui date du 28 septembre 2012.

Il apparaît ainsi que la procédure accélérée à laquelle le Conseil fédéral recourt aujourd'hui aurait pu être évitée par une plus grande réactivité face à des développements depuis longtemps prévisibles.

Nous relevons par ailleurs que le projet-LAAF ne traite que l'un des trois éléments qui ont été reprochés à la Suisse par le Forum mondial. Nous comprenons la volonté du Conseil fédéral de traiter ces trois éléments de front, mais nous ne comprenons pas pour quelle raison il profite de cette révision pour introduire des assouplissements législatifs qui vont bien au-delà des standards de l'OCDE ou du Forum mondial, comme – par exemple – l'utilisation de données volées, une pratique au demeurant rejetée par plusieurs Etats étrangers.

## **2. Commentaires relatifs à des points particuliers du projet soumis à consultation**

### **2.1. Demandes groupées**

La définition proposée par l'art. 3, al. c pour les demandes groupées est imprécise. Le rapport explicatif reste lui aussi succinct sur ce point et se limite à reprendre le commentaire de l'art. 26 du Modèle de convention fiscale de l'OCDE.

Nous proposons que ce flou soit au moins en partie éclairci et proposons le libellé suivant pour l'art. 3, al. c :

*Art. 3, al. c*

Dans la présente loi, on entend par :

- c. *demandes groupées* : des demandes d'assistance administrative qui exigent des renseignements sur plusieurs personnes ayant suivi un comportement identique contraire au droit et qui sont identifiables à l'aide de données précises.

Le 17 juillet 2012, l'OCDE a mis à jour son commentaire sur l'art. 26 du Modèle de convention fiscale. Par ce commentaire, les demandes groupées fondées sur un mode de comportement et non plus sur l'identification d'un contribuable précis sont autorisées.

L'art. 6, al. 2<sup>bis</sup> précise que le contenu requis d'une demande groupée se fonde sur le commentaire précité. Ceci correspond à ce qui avait été annoncé à l'époque par le Conseil fédéral. Le projet-LAAF ajoute toutefois, de manière surprenante, un al. 2<sup>let</sup>, qui autoriserait le Conseil fédéral à adapter le contenu requis d'une demande groupée en fonction de l'évolution du standard international.



Ces deux alinéas sont contradictoires :

- soit le législateur inscrit dans la loi que le standard appliqué par la Suisse est celui fixé par l'OCDE en juillet 2012 et, dans ce cas, l'adaptation par la Suisse à un changement de ce standard doit faire l'objet d'un débat parlementaire ;
- soit le législateur confère au seul Conseil fédéral le pouvoir d'adapter la pratique suisse au standard international et il n'est plus besoin, dans cette hypothèse, de figer dans la loi la pratique suisse au standard OCDE de 2012.

Pour notre part, il ne nous paraît pas acceptable que le législateur délègue au gouvernement le droit de définir une notion aussi importante que celle des demandes groupées. En outre, les demandes groupées ne font pas partie des « Termes de référence » du Forum mondial.

Par conséquent nous plaidons pour que le projet d'art. 6 al. 2<sup>er</sup> soit biffé.

## **2.2. Données volées**

En l'état, l'assistance est refusée notamment « *lorsqu'elle se fonde sur des renseignements obtenus par des actes punissables au regard du droit suisse* » (cf. art. 7 lit. c LAAF).

Cette restriction, qui a fait l'objet d'un débat nourri au Parlement et suscité des assurances répétées de la part du Conseil fédéral, restreint les possibilités de coopérer avec des Etats qui cherchent à utiliser des listes de clients volées, p.ex. par des employés malhonnêtes.

Le projet-LAAF propose d'assouplir la pratique suisse : en matière de données volées, l'assistance ne serait refusée que lorsque ces données ont été acquises « activement » par l'Etat requérant.

Le rapport précise dans quels cas de figure on peut tabler sur un comportement actif, précisant qu'« *il est (...) considéré qu'un Etat requérant a obtenu activement des données lorsqu'il a chargé un tiers de les lui procurer* ». On en déduit qu'il n'y aurait pas de comportement actif lorsque le tiers propose spontanément des données volées (cas échéant contre rétribution).

Cette proposition, que le rapport explicatif présente au demeurant comme bienvenue du point de vue du droit international, n'est pourtant pas conforme à la pratique de nombreux Etats : ainsi, suite au cas HSBC, la France s'est vu interdire par sa Haute Cour l'utilisation de données volées. De même, les tribunaux belges, italiens et luxembourgeois ont rejeté l'utilisation de données volées pour fonder l'imposition d'un contribuable<sup>1</sup>. D'autres pays se sont certes accommodés d'une telle utilisation (ou, à l'image de la France, envisagent de le faire). Il n'en reste pas moins que l'échange d'informations sur la base de données volées ne saurait être présenté comme un standard international. Leur utilisation serait de toute façon impossible dans de nombreux pays.

Le fait que des données volées soient obtenues passivement par un Etat n'enlève rien à leur caractère illicite. Le produit d'une rapine reste le produit d'une rapine, même s'il est par la suite négocié entre Etats, dans le cadre d'échanges de bons procédés.

Par conséquent, nous plaidons pour que le libellé de l'actuel art. 7 lit. c LAAF reste inchangé.

<sup>1</sup> Cf. François-Roger Micheli / Christian Nils-Robert, Documents volés et dénonciations fiscales, in : Jusletter 19 novembre 2012

### **2.3. Information lors de demandes groupées**

L'art. 14a du projet-LAAF prévoit la manière de notifier aux personnes concernées le fait qu'elles font l'objet d'une demande groupée.

Si, sur le fond, nous sommes en principe d'accord avec l'objectif poursuivi par le projet, nous nous interrogeons sur la forme. En effet, l'art. 14a, al. 2 précise que « ... *si une personne habilitée à recourir est domiciliée ou a son siège à l'étranger, l'AFC informe de la demande le détenteur des renseignements* ».

La procédure prévue serait donc la suivante :

1. L'AFC informe le détenteur des renseignements
2. Le détenteur des renseignements identifie les personnes concernées
3. Le détenteur des renseignements communique les noms et adresses à l'AFC
4. Lorsque la personne concernée est domiciliée à l'étranger, l'AFC en informe le détenteur des renseignements...

Cette dernière étape ne s'impose pas puisque c'est justement le détenteur des renseignements qui en a informé l'AFC.

Dès lors, nous proposons de biffer la deuxième phrase de l'art. 14, al. 2.

### **2.4. Non notification à la personne concernée**

L'art. 21a du projet est à nos yeux la seule disposition qui rend la modification de la LAAF nécessaire et urgente, au vu de la volonté de la Suisse de respecter le standard international.

A ce propos, il convient d'observer que le commentaire de l'art. 26 du Modèle de convention OCDE expose ce qui suit, au ch. 14.1 :

*« Les législations de certains pays comportent des procédures de notifications (...) au contribuable (...) avant la communication de renseignements. Ces procédures de notification peuvent constituer un aspect important des droits prévus en vertu de la législation nationale. (...) Par exemple, les procédures de notification devraient permettre des exceptions à la notification préalable, notamment dans les cas où la demande de renseignements a un caractère très urgent ou dans ceux où la notification est susceptible de compromettre les chances de succès de l'enquête menée par l'Etat requérant. »*

Dans le rapport explicatif, la note 10 en bas de la page 8 fait état des « Termes de référence » du Forum mondial, chiffre B.2.1.6. Ce renvoi est inexact, mais le chiffre B.2.1 des « Termes de référence » précise en effet ce qui suit :

*« Rights and safeguards should not unduly prevent or delay effective exchange of information. For instance, notification rules should permit exceptions from prior notification (e.g., in cases in which the information request is of a very urgent nature or the notification is likely to undermine the chance of success of the investigation conducted by the requesting jurisdiction). »*

Si on doit admettre « des exceptions » à la notification préalable, il importe de ne pas les généraliser, pour le simple motif que cela serait contraire à la Constitution fédérale (art. 29a Cst.). Or le rapport explicatif va bien au-delà des exigences du Forum mondial.



En effet :

- il ne parle pas d'exceptions mais liste les cas dans lesquels on renonce à la notification préalable ;
- le cas d'urgence est illustré d'un exemple (délai de prescription presque échu) ;
- la mise en péril de l'aboutissement de l'enquête est justifiée par le fait que l'instruction confidentielle n'est pas terminée.

L'interprétation de la notion « *peut compromettre l'aboutissement de l'enquête* » par « *l'instruction confidentielle n'est pas encore terminée* » est donc une invention des auteurs du projet-LAAF, mais en aucun cas une exigence du Forum mondial ou de l'OCDE.

Il découle de cette proposition – que nous rejetons car beaucoup trop extensive à nos yeux – que le simple fait que la procédure d'enquête fiscale soit confidentielle dans l'Etat requérant permettra à ce dernier d'obtenir des informations au mépris des droits de la personne concernée. Celle-ci ne pourra non seulement pas faire valoir ses observations mais elle ne sera même pas informée de l'existence d'une demande de renseignements la concernant.

Ainsi, les autorités fiscales de tous les pays avec lesquels la Suisse a conclu une CDI reprenant l'art. 26 OCDE (dont certains sont loin d'être des démocraties exemplaires) n'auront qu'à ouvrir une procédure administrative confidentielle pour obtenir des informations à l'insu de la personne concernée. Ceci nous paraît largement excessif au vu du standard international et par conséquent inacceptable.

Dans ce contexte, il est intéressant de relever que la Convention CE/OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, qui s'annonce comme un nouveau standard international, réserve expressément à son article 21 alinéa 1 les « droits et garanties accordés aux personnes par la législation ou la pratique administrative de l'Etat requis ».

Par ailleurs, il convient de relever qu'à la différence d'autres crimes ou infractions, pour lesquels la connaissance de données bancaires est un des éléments nécessaires à la poursuite de l'enquête, les choses sont différentes en matière de soustraction fiscale. Dans ce cas, la collecte d'informations bancaires est l'aboutissement de l'enquête. Les renseignements bancaires transmis servent à prouver définitivement l'infraction jusque-là soupçonnée. Imaginer le contraire reviendrait à admettre que cette collecte d'informations n'est rien d'autre que de la pêche aux renseignements. Or celle-ci est interdite.

C'est pourquoi les cas où la personne concernée n'est pas informée de la demande doivent bel et bien rester exceptionnels, comme le précisent les « Termes de référence » du Forum mondial. Le fait que, dans certains pays, l'administration fiscale soit autorisée à conduire des enquêtes secrètes n'est, en l'espèce, pas pertinent.

Nous relevons pour le surplus que le détenteur des renseignements – bien entendu au courant de la demande – aura l'interdiction d'en informer son client aussi longtemps que l'Etat requérant n'aura pas lui-même décidé de mettre fin à la confidentialité de l'enquête. Dans la mesure où le détenteur des renseignements sera le plus souvent une banque, celle-ci devra par conséquent cacher ces informations à son client, mettant à mal la relation de confiance qui la lie à ce dernier.

Pour terminer, nous observons que le rapport explicatif induit le lecteur en erreur en se référant à la pratique soi-disant identique prévue par l'article 10a LBA en matière d'interdiction d'informer. Premièrement, il omet de relever que la LBA concerne la lutte contre le blanchiment d'argent et non de simples infractions fiscales. Mais surtout, il manque de préciser que, dans ce cas, l'interdiction d'informer est limitée dans le temps à la durée du blocage, soit 5 jours. Ainsi, les deux pratiques présentées comme identiques sont en réalité bien différentes.

Pour toutes ces raisons, nous demandons que la non notification reste exceptionnelle et qu'elle ne concerne que des cas dûment motivés par l'Etat requérant. La simple confidentialité de la procédure dans cet Etat n'est pas un motif suffisant. A ce titre, les explications du rapport méritent d'être précisées à l'attention du Parlement.

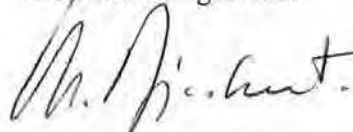
Enfin, nous plaidons pour que l'art. 21, al. 4 du projet-LAAF renvoie à l'art. 292 du Code pénal suisse, dont il s'inspire. La mention d'une amende pouvant atteindre 10'000 francs ne nous semble pas appropriée dans ce contexte.

\* \* \*

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de nos sentiments distingués.

ASSOCIATION DES BANQUIERS  
PRIVES SUISSES

Le Secrétaire général :



Michel Y. Dérobert



## Vereinigung Schweizerischer Unternehmen in Deutschland

Hirzbodenweg 95 CH - 4052 Basel Telefon +41(0)61375 95 00 Fax +41(0)61375 95 01  
Internet: <http://www.vsud.ch> E-Mail: [info@vsud.ch](mailto:info@vsud.ch)

Frau Bunderätin  
Eveline Widmer-Schlumpf  
Staatsekretariat für internationale  
Finanzfragen - Abteilung Recht  
Bernhof

CH - 3003 Bern

18. September 2013

### **Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Steueramtshilfegesetzes**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf

Vielen Dank für die Möglichkeit im Wege des Vernehmlassungsverfahrens zur Teilrevision des Steueramtshilfegesetzes (StAG) Stellung nehmen zu dürfen.

Sie kennen unsere 1945 gegründete Vereinigung als repräsentativen Zusammenschluss der in Deutschland tätigen schweizerischen Unternehmen. Unsere Mitgliedsunternehmen setzen sich aus Vertretern aller Sparten der Wirtschaft und aller Betriebsgrössen zusammen. Die VSUD vertritt rund 250 Mitglieder mit ca. 1500 Tochtergesellschaften und annähernd 250.000 Arbeitnehmern in Deutschland. Die VSUD bildet eine professionelle Plattform des Gedanken- und Informationsaustauschs zwischen den angeschlossenen Unternehmen und der Kommunikation zu den politischen Entscheidungsgremien.

Berlin: Andreas Fußer  
Pappelallee 3+4  
D - 10437 Berlin

Brüssel: Holger Wissel  
Trône House, 4 Rue du Trône  
B - 1000 Bruxelles

Frankfurt: Dr. Marc P. Scheunemann  
Grüneburgweg 102  
D - 60323 Frankfurt a.M.

München: Dr. Klaus von Brocke  
Arnulfstrasse 59  
D - 80636 München

Aufgrund der weitreichenden wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen der Schweiz und Deutschland, Europa und den weltweiten Märkten kommt dem StAG aus Sicht unserer Mitglieder eine grosse Bedeutung zu. Gleiches gilt für die Bedürfnisse, Anliegen und Notwendigkeiten aller Länder und Staaten die sich dem OECD-Standard verpflichtet sehen.

Gestatten Sie uns bitte zum Entwurf der Teilrevision des Steueramtshilfegesetzes wie dem dazu gehörenden Erläuternden Bericht Stellung zu nehmen.

## **1. Gesamtwürdigung**

- 1.1. Die VSUD begrüsst in ihrer Stellungnahme zum neuen StAG vom 1. April 2011, dass Rechtsicherheit hinsichtlich der Zuständigkeit, des Verfahrens und des Rechtsschutzes für die Amtshilfe nach dem DBA erreicht werden soll. Ebenso begrüsst die VSUD seinerzeit grundsätzlich den Gedanken, über den Vollzug der Amtshilfe nach den Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (DBA) auch den auf Steuersachen bezogenen Informationsaustausch aus anderen internationalen Abkommen im StAG zu regeln.

Kritisiert hatten wir u.a. schon zu diesem Zeitpunkt, dass der Gedanke der einheitlichen Regelung jedoch durch den Vorbehalt der abweichenden Bestimmungen des im Einzelfall anwendbaren Abkommens gleichzeitig konterkariert wird, sodass eine Kollision der unterschiedlichen Regelungen und deren Auslegung vorprogrammiert sind.

Das Gesetz ist kaum sieben Monate in Kraft (1. Februar 2013) und soll nunmehr schon revidiert werden. Das ist der Rechtsicherheit abträglich. Daneben ist wesentlicher Kritikpunkt der VSUD, dass es laut Entwurf zukünftig möglich sein soll auch Amtshilfegesuche zu berücksichtigen, die auf gestohlenen Daten beruhen. In diesen Fällen werde die Schweiz sicher keine Amtshilfe leisten, hiess es noch vor nicht allzu langer Zeit aus dem Finanzdepartement. Das kategorische Nein wird aufgeweicht und die Glaubwürdigkeit beschädigt. Weder die OECD-Standards noch die Prüfer des mit der OECD verbundenen Forums fordern derzeit von der Schweiz eine Lockerung der Regeln bezüglich gestohlener Daten.

- 1.2. Weiterer wesentlicher Kritikpunkt ist die geplante Möglichkeit, das Beschwerderecht betroffener Bankkunden bei Amtshilfegesuchen wesentlich einzuschränken bzw. faktisch auszuhebeln. Weder der Revisionsentwurf noch der Bericht liefern nähere Angaben zu Geheimhaltungsgründen die plausibel erscheinen. Die Rechte eines Betroffenen müssen in einem Rechtsstaat grundsätzlich gewahrt bleiben und dürfen nur ganz ausnahmsweise, wie z.B. bei Gefahr im Verzug, eingeschränkt werden.



Die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze unterscheidet die Staaten Europas, so wie auch die Schweiz, von anderen Staatsformen auf der Welt und darf nicht durch politischen Druck von aussen, wie vorliegend z.B. Indien, konterkariert werden.

- 1.3. Nach Auffassung der VSUD sollten derzeit die Bereinigung der Altlasten und die Sicherung einer Zukunft ohne ständige Gefahr der Diskriminierung aus dem Ausland im Vordergrund stehen.

Dies kann nach unserer Meinung jedoch nicht mit der derzeitig bedenklichen Politik der Schweiz erreicht werden, indem fortlaufend jedem Druck von Staaten und internationalen Organisationen materiell und auch in zeitlicher Hinsicht ohne Not nachgegeben wird.

Schon die allgemeine Lebenserfahrung belegt, dass die schnelle Erfüllung von Forderungen und Wünschen nur weitere Begehrlichkeiten weckt. Etwas anderes gilt nicht in der Politik. Diese für uns unverständliche Nachgiebigkeit führt dazu, dass wegen der teilweise selbst verschuldeten Dringlichkeit das Parlament und die interessierten Kreise zu wenig Zeit haben, sich mit der Materie vertieft zu befassen. Letztlich ist auch damit zu rechnen, dass die Schweiz aufgrund von "Schwarzen Listen"-Drohungen erpressbar bleibt und damit die Anliegen internationaler Organisationen (die wiederum, zumindest was die OECD betrifft, durch die G 20-Staaten gesteuert werden) nach Belieben durchgesetzt werden können. Damit verliert die Schweiz zunehmend ihre Glaubwürdigkeit und die noch vorhandene Eigenstaatlichkeit.

Statt dem Druck von aussen nachzugeben, sollte die Schweiz alles daran setzen, dass die Spielregeln der OECD, so wie sie heute bestehen, bei **allen Staaten** durchgesetzt werden. Der heutige OECD-Standard wird von wichtigen OECD Staaten wie den USA und den UK bei weitem nicht durchgesetzt. In beiden Staaten ist es - anders als in der Schweiz - nach wie vor möglich, Bankkonten für Briefkastengesellschaften zu eröffnen, ohne dass der wirtschaftlich Berechtigte der Gesellschaft identifiziert werden muss. Dessen ungeachtet, haben beide genannten Staaten die Prüfung durch das Global Forum bestanden.

Solange derart ungleich lange Spiesse bestehen, hat die Schweiz allen Grund, sich weiteren Neuerungen im Bereich der Amtshilfe zu verweigern.

- 1.4. Die Schweiz muss um den internationalen Standards und damit den Empfehlungen des Global Forum zu entsprechen nur eines von drei Kriterien erfüllen:
- a.) Ausreichende Doppelbesteuerungsabkommen nach OECD-Standard oder
  - b.) Abschaffung der Inhaberaktien oder
  - c.) Lockerung der Beschränkung der Amtshilfe.



Für die VSUD wenig verständlich ist nunmehr dass der Bundesrat mit der Vorlage unnötigerweise im Begriff ist, alle drei Möglichkeiten kumulativ erfüllen zu wollen.

Zu wenig gewürdigt wird nach unserer Auffassung, dass die Schweiz in Rekordzeit über 40 Doppelbesteuerungsabkommen nach OECD-Standard abgeschlossen hat. Der Umstand, dass diese noch nicht vollständig in Kraft sind, liegt nicht bei der Schweiz, sondern bei den Vertragsstaaten. Das DBA-USA beispielsweise ist seit langem in den USA blockiert.

- 1.5. Dem Gedanken, dass nach dem Entwurf dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt werden soll die erforderlichen Inhalte eines Gruppensuchens an eventuelle Änderungen in internationalen Standards anzupassen ohne dass eine Gesetzesänderung erforderlich wäre, kann die VSUD nicht beipflichten.

Nach unserer Auffassung handelt es sich vorliegend nicht um rein administrative Anforderungen eines Verwaltungsverfahrens sondern um Fragen die das bisherige Selbstverständnis Schweizer Unternehmen zum restriktiven Umgang mit Informationen und Daten im Geschäftsverkehr doch deutlich betroffen macht. Dies insbesondere im internationalen Kontext bei dem sich doch das Gefühl einschleicht, dass die viel gescholtene Schweiz im vorausliegenden Gehorsam eines Musterknaben alle Wünsche erfüllen möchte, während es andere Staaten immer wieder auf die eine oder andere Weise schaffen sich Wettbewerbsvorteile zu sichern. Es erscheint uns daher wesentlich, dass die betreffenden Änderungen im Gesetzgebungsverfahren bleiben, damit auch weiterhin entsprechende Beteiligte an den Verfahren beteiligt bleiben um ihrer Expertise einbringen zu können.

- 1.6. Unseres Erachtens müssten vor einer Änderung des Steueramtshilfegesetzes auch zunächst die anstehenden und notwendigen Diskussionen zu einer Vorwärtsstrategie für den gesamten Schweizer Banken- und Finanzplatz forciert und etwaige Ergebnisse abgewartet werden. Weitere Änderungen sind ansonsten bereits vorprogrammiert und werden weiter negatives Licht auf den Bankenplatz werfen. Die Rechtssicherheit, eines der bisherigen Kernelemente des Standortes Schweiz, wird hierunter weiter leiden.

## **2. Anmerkungen zu ausgewählten einzelnen Bestimmungen der Teilrevision**

### **2.1. Art. 6 Abs. 2 bis und 2ter (neu)**

Der Kommentar des OECD Musterabkommens ist eine Auslegungshilfe und hat keinen Gesetzescharakter. Der OECD- Kommentar soll nicht mit einem pauschalen Verweis auf Stufe eines Bundesgesetzes kodifiziert werden. Im Weiteren soll die Kompetenz der Umschreibung des Inhalts der Gruppensuchen angesichts deren Tragweite nicht auf den

Bundesrat übertragen werden. Ansonsten werden die demokratischen Rechte und die Kompetenz des Parlamentes als Gesetzesgeber ausgehebelt.

Art. 6 Abs. 2bis und 2ter sind deshalb zu streichen.

## 2.2. Art 7 Bst. c (neu)

Das Steueramtshilfegesetz soll soweit angepasst werden, als es der Peer Review des Global Forum verlangt. Das Global Forum hat bisher keine Anpassungen im Bereich der schweizerischen Praxis im Falle von gestohlenen Daten gefordert. Wenn nur ein Land wie Indien diese Praxis bemängelt, rechtfertigt es sich nicht, leichtfertig vom wichtigen Grundsatz abzuweichen, dass bei gestohlenen Daten kein Amtshilfe gewährt werden soll. Die Botschaft der Schweiz diesbezüglich muss unmissverständlich und klar sein. Wenn dieser Grundsatz nach und nach aufgeweicht wird, ist dies für die Schweiz als Rechtsstaat äusserst problematisch.

Art 7 Bst c ist deshalb nicht abzuändern.

## 2.3. Art. 21a (neu)

Der Verzicht auf die vorgängige Information über das Amtshilfegesuch ist ein massiver Eingriff in die Rechtstellung der betroffenen Person. Damit werden wichtige rechtsstaatliche Prinzipien aufgegeben. Dieses Verfahren ist nur in Ausnahmefällen anzuwenden und deshalb explizit auch als Ausnahmeverfahren zu bezeichnen. Im Weiteren ist nur ein Glaubhaft-Machen durch die ersuchenden Behörden nicht genügend, ansonsten besteht die Gefahr, dass das Verfahren mit nachträglicher Information zum Standardverfahren wird. Zudem rechtfertigt es sich, dass - wie bei den Zwangsmassnahmen nach Art. 13 Abs. 3 StAhiG - über die Anwendung dieses Verfahrens der Direktor bzw. die Direktorin der ESTV oder die zur Stellvertretung befugte Person entscheiden muss.

Aus diesen Gründen ist Art. 21a wie folgt abzuändern:

1. Die ESTV informiert die beschwerdeberechtigten Personen als Ausnahme von Art. 9 Abs. 2 erst nach Übermittlung der Informationen mittels Verfügung über ein Ersuchen, wenn ~~die ersuchende Behörde glaubhaft macht, dass:~~
  - a. das Ersuchen von hoher Dringlichkeit ist; oder
  - b. der Erfolg ihrer Untersuchung durch die vorgängige Information beeinträchtigt werden könnte.
2. Die Anwendung des Verfahrens mit nachträglicher Information der beschwerdeberechtigten Personen ist vom Direktor oder von der Direktorin der ESTV oder von der zur Stellvertretung befugten Person anzuordnen.

3. Wird gegen die Verfügung Beschwerde erhoben, so kann lediglich die Feststellung der Rechtswidrigkeit verlangt werden.
4. Die ESTV informiert die Informationsinhaberinnen, Informationsinhaber und Behörden, denen das Ersuchen zur Kenntnis gebracht wurde, unter Hinweis auf die Strafdrohung von Absatz 4 über den Informationsaufschub. Diese dürfen die beschwerdeberechtigten Personen bis zu deren nachträglicher Information über das Ersuchen nicht informieren.
5. Verstösst eine Person vorsätzlich oder fahrlässig gegen das Informationsverbot nach Absatz 3, so wird sie oder er mit Busse bis zu 10.000 Franken bestraft.
6. Verfolgende und urteilende Behörde ist die ESTV. Artikel 7 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht ist anwendbar.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Überlegungen für die weiteren Arbeiten.

Mit freundlichen Grüssen



Helge Rühl

Geschäftsführer