



## Einschreiben

Eidgenössisches Finanzdepartement  
Frau Bundesrätin  
Evelyn Widmer-Schlumpf  
Bernerhof  
3003 Bern

Zürich, 30. September 2013

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

## Revision des Steuerstrafrechts - Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin;  
sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihre Einladung vom 29. Mai 2013, uns zu einer vorgeschlagenen Revision des Steuerstrafrechts 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 begrüsst die vorgeschlagene weitreichende Revision des schweizerischen Steuerstrafrechts nur mit grossen Vorbehalten. Das schweizerische Steuerstrafrecht ist in einzelnen Teilen durchaus revisionsbedürftig. Der VSV sieht derzeit keine, insbesondere keine vordringliche Erforderlichkeit einer solchen Revision.

Die Vernehmlassungsvorlage ist in zahlreichen Punkten mangelhaft und bedarf der weit reichenden Überarbeitung. Insbesondere wird durch die Erweiterung der Kompetenzen der Steuerbehörden im Steuerhinterziehungsverfahren und einem ungenügenden Ausbau der Verteidigungsrechte der Grundsatz der Waffengleichheit, der für alle Strafverfahren gelten muss, verletzt. Durch den sehr weit reichenden Ausbau der Meldepflichten bezüglich auch nur des geringsten Verdachts einer ungenügenden Veranlagung (=Steuerhinterziehung) werden andere verwaltungsrechtliche Beziehungen,

welche stark auf Mitwirkungspflichten Beaufsichtigter abstellen, beeinträchtigt. Dies gilt insbesondere, aber nicht nur, für die Finanzmarktaufsicht.

## **II. Zu bestimmten Stossrichtungen der Vorlage**

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf einige Stossrichtungen der Vorlage. Da diese in zahlreichen Punkten eine weit reichende Debatte nach sich ziehen wird, sollen mit den nachfolgenden Ausführungen nicht konkrete Anpassungen am Gesetzestext vorgeschlagen werden, sondern grundsätzliche Ausrichtungen der Vorlage kritisch beurteilt werden.

### **A. Keine Aushebelung des Vollzugsföderalismus bei den direkten Steuern**

Der Vollzug der Direkten Bundessteuer liegt grundsätzlich bei den Kantonen. Diese Vollzugskompetenz umfasst auch die Führung von Steuerstrafverfahren. Mit der Revisionsvorlage sollen die Befugnisse der Eidgenössischen Steuerverwaltung, die kantonalen Nach- und Strafsteuerverfahren zu beeinflussen oder gar an sich zu ziehen, ausgebaut werden. Die entsprechenden Bestimmungen (Art. 183 ff. E-DBG) hebeln die Vollzugskompetenz der Kantone weitgehend aus. Nach dem Wortlaut des Entwurfes soll es in der alleinigen Kompetenz der ESTV liegen, zu beurteilen, ob die Verfahrensführung durch die kantonalen Behörden richtig und angemessen ist. Den Kantonen sollen nicht einmal angemessene Rechtsmittel eingeräumt werden, um sich gegen Kompetenzanmassung und -überschreitung durch die ESTV zur Wehr zu setzen.

Der Vollzugsföderalismus bei der Direkten Bundessteuer ist zu respektieren. Die heutigen Befugnisse der ESTV im Rahmen der Vollzugsaufsicht die kantonalen Nach- und Strafsteuerverfahren zu überwachen und zu beeinflussen, und gegebenenfalls Rechtsmittel einzulegen, sind völlig ausreichend. Ein Kompetenzausbau zugunsten der ESTV ist weder nötig, noch sachgerecht.

### **B. Zwangsmassnahmen gehören in die Hände der Justiz, nicht der Verwaltung**

Die Vernehmlassungsvorlage sieht einen sehr weitgehenden Ausbau der Befugnisse der Steuerverwaltungen zum Beizug von Auskünften und Bescheinigungen bei Dritten vor. Diese gehen so weit, dass im Rahmen eines einfachen Steuerhinterziehungsverfahrens Auskünfte aus dem gesetzlich geschützten Geheimbereich bei Banken eingeholt werden können. Die Auskunftserteilung kann gegebenenfalls mit Zwangsmassnahmen durchgesetzt werden.

Für einen sachgerechten Umgang mit der Kompetenz zur Einholung von Auskünften aus dem Bereich des Berufsgeheimnisses der Banken soll einzig das Erfordernis der Zustimmung des jeweiligen Vorstehers der zuständigen Steuerverwaltung sorgen. Dieser aber ist in dieser Sache genauso Par-

tei, wie die ihm untergebenen verfahrensführenden Steuerkommissäre. Als Vorgesetzter hat er sich seinen Untergebenen gegenüber loyal zu verhalten. Der Vorsteher der jeweils zuständigen Steuerverwaltung hat in dieser Frage keinerlei Unabhängigkeit, zumal er letztlich auch der Weisungskompetenz der ihm übergeordneten Regierungsmitglieder als politische und administrative Behörde untersteht.

Zwangsmittel, wie der Eingriff in die gesetzlich geschützte Privatsphäre gehören nicht in die Hände der Steuern erhebenden Verwaltung. Eingriffe dieser Schwere sollen nur durch die gesetzmässig bestellten Organe der Justiz angeordnet werden können. Auch im Strafverfahren kann der Beizug von Bankauskünften nicht durch die polizeilichen (Administrativ-)Behörden angeordnet werden, sondern bedarf stets einer staatsanwaltlichen Anordnung. Dabei ist dieser an das klare Korsett der strafprozessualen Regeln gebunden und handelt dabei unabhängig von Anzeigegerstatern oder Verwaltungsbehörden.

Gleiche Regeln müssen auch für Steuer(straf)verfahren gelten. Die Anordnung des Beizugs von Bankauskünften und anderen Auskünften aus gesetzlich geschützten Bereichen der Privatsphäre soll nur durch ein unabhängiges Organ der Justiz angeordnet werden können. Dabei sind verschiedene Varianten denkbar. Ob nun die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte bzw. das Bundesstrafgericht darüber zu entscheiden hat, oder ob die Steuerbehörde bei der zuständigen Staatsanwaltschaft den Erlass einer Aktenbeschlagnahme oder Aktenedition zu beantragen hat, muss Gegenstand weiterer Erörterungen bilden. In jedem Fall muss den betroffenen Steuerpflichtigen aber auch der Weg zu Rechtsmitteln gegen solche Massnahmen offen stehen.

### **C. Aufhebung der Beweismittelbeschränkungen im Steuerhinterziehungsverfahren**

Die Strafzumessung im Steuerhinterziehungsverfahren soll zukünftig im Rahmen des durch die Steuergesetze festgelegten Bussenrahmens nach den Regeln des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches erfolgen. Für eine solche Strafzumessung, die sich am Verschulden und an den persönlichen Verhältnissen des Täters orientiert, ist eine umfassende Sachverhaltserhebung notwendig.

Eine derartige umfassende Sachverhaltserhebung ist aber für das Steuerhinterziehungs-Strafverfahren nicht vorgesehen. Dieses soll weiterhin nach den Bestimmungen des Veranlagungsverfahrens erfolgen, d.h. mit einer beschränkten Beweismittelerhebung. Die neu vorgesehene Beweismittelbeschränkung erlaubt Eingriffe in die gesetzlich geschützte Privatsphäre, also den Einsatz von Zwangsmitteln, nur mit Bezug auf Bankauskünfte, während bei der Erhebung von anderen Beweismitteln, insbesondere auch von Beweismitteln, die sich zugunsten des Beschuldigten, aber möglicherweise zum Nachteil anderer Steuerpflichtiger auswirken können, keine Zwangsmittel eingesetzt werden können. Insbesondere können keine Zeugen unter Strafdrohung einvernommen und keine Auskünfte und Unterlagen bei Dritten unter Verwendung von Zwangsmitteln beschafft werden.

Der im Steuerhinterziehungsverfahren Beschuldigte ist aufgrund dieser Beweismittelbeschränkungen gegenüber der Steuerbehörde im Nachteil, da er den Gegenbeweis von durch vorhandenen Beweismitteln und Bankakten vermittelten Beweisschein gar nicht antreten kann. Er kann seinen Beweisanspruch mangels Zwangsmitteln gar nicht durchsetzen.

Damit ist der Grundsatz der Waffengleichheit von Verfolgung und Verteidigung im Steuerhinterziehungsverfahren nicht mehr gewährleistet. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Beweiserhebungen zur Tatbestandsmässigkeit, sondern insbesondere auch auf die Sachverhaltsfeststellung zur Strafbemessung. Diese hätte von Gesetzes wegen unvollständig zu bleiben, in der Regel wohl zum Nachteil der zu sanktionierenden Person.

Aus diesem Grund ist die für Steuerhinterziehungsverfahren vorgesehene Beweismittelbeschränkung aufzuheben und es sind sämtliche strafprozessual zulässigen Beweismittel zuzulassen.

Wo bei Beweiserhebungen in die rechtlich geschützte Privatsphäre eingegriffen wird, müssen entsprechende Eingriffe verhältnismässig sein. Über deren Zulässigkeit im Einzelfall müssen die Organe der Justiz entscheiden.

#### **D. Unstimmigkeiten bei den Meldepflichten in der Finanzmarktaufsicht**

Die Vernehmlassungsvorlage sieht sehr weitreichende Meldepflichten aller Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gegenüber den Steuerbehörden vor. Es ist vorgesehen, dass jeder Verdacht, dass eine Steuerveranlagung ungenügend war, zu einer entsprechenden Meldung an die mutmasslich zuständigen Steuerbehörden bzw. die ESTV zu erfolgen hat.

Diese Bestimmungen gefährden die reibungslose und zielführende Umsetzung anderer verwaltungsrechtlichen Erlasse des Bundes, insbesondere im Bereich der Finanzmarktaufsicht. So sehen die Art. 38 ff. FINMAG klare Beschränkungen der Meldepflichten gegenüber anderen Behörden vor. Ausgeschlossen ist die Meldepflicht gegenüber anderen Behörden bei Steuerdelikten. Dies, damit die Mitwirkungspflicht der Beaufsichtigten effektiv greifen kann, und die Mitwirkung nicht in einer unüberschaubaren Zahl von Fällen an deren Berufung auf das strafrechtliche Selbstbelastungsverbot scheitern muss. Das Verhältnis von Beschränkungen der Meldepflichten gemäss dem Finanzmarktaufsichtsrecht und den Steuergesetzen bedarf der Klärung.

Diese Klärung hat nicht nur mit Bezug auf die FINMA als Bundesbehörde zu erfolgen, sondern auch mit Bezug auf die von der FINMA bewilligten Selbstregulierungsorganisationen im Geltungsbereich des GwG. Diese privatrechtlich organisierten Aufsichtsträger nehmen behördliche Aufgaben wahr. Sie wurden in diversen gerichtlichen Entscheidungen Bundesbehörden gleichgestellt, insbesondere wenn es um die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden geht.

Die anerkannten Selbstregulierungsorganisationen können ihre Aufsichtsaufgaben nicht mehr ordnungsgemäss wahrnehmen, wenn die ihnen angeschlossenen Finanzintermediäre die Mitwirkung in Aufsichtsverfahren unter Hinweis auf steuerliche Meldepflichten der SRO verweigern können. Im Ergebnis gefährden die neu sehr weit gefassten Meldepflichten damit die wirkungsvolle Umsetzung der Finanzmarktgesetze. Es sind diesbezüglich weitergehende Ausnahmen vorzusehen, welche, ähnlich wie das FINMAG, zu weit gehende steuerliche Meldepflichten ausschliessen.

Wenn zudem der Bundesrat über Unstimmigkeiten bei der Erteilung von Auskünften und der Erstattung von Meldungen zwischen Bundesbehörden entscheiden soll, so tangiert das die Unabhängigkeit der FINMA als aus der Bundesverwaltung ausgegliederter Behörde in einem nicht hinzunehmenden Masse. Hier müssen die Gerichte, konkret das Bundesverwaltungsgericht, für Ausgleich der Interessen sorgen.

#### **E. Verweis auf die Vernehmlassung zum E-Bundesgesetz über die Umsetzung der GAFI-Empfehlungen – Ablehnung eines allgemeinen Arglistmodells**

Der VSV lehnt die Einführung eines allgemeinen, aber kaum fassbaren Arglistmodells für die neuen Steuerbetrugstatbestände grundsätzlich ab. Er verweist dabei auf seine Ausführungen in seiner Vernehmlassung zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Umsetzung der GAFI-Empfehlungen.

#### **F. Beibehaltung des Bussenplafonds für Täter ohne Sondereigenschaften**

Steuerhinterziehung und Steuerbetrug sind grundsätzlich Sonderdelikte. Sie können nur von Steuerpflichtigen begangen werden. Nach dem strafrechtlichen Verschuldensprinzip und dem auch im Steuerstrafrecht weiterhin zu verankernden Täterprinzip erscheint es aber grundsätzlich richtig, Personen mit Strafe zu bedrohen, welche für Steuerpflichtige eine gesetzwidrig unrichtige Steuerveranlagung bewirken. Nach geltendem Recht sind diese Personen beim Steuerbetrug mit Freiheitsstrafe, bei der Steuerziehung (insbesondere im Bereich des DBG) mit Maximalbussen bedroht. Neu soll hier dasselbe Strafmass gelten wie für den Täter, der seine eigenen Steuern hinterzieht. Die Strafe soll sich auch hier in Mehrfachen der hinterzogenen Steuern bemessen.

Die Strafbemessungsmethode, die sich nicht aus dem eigenen Tatvorteil herleitet, ist abzulehnen, da sie dem Steuerstrafrecht grundsätzlich fremd ist. Es sind diesbezüglich die entsprechenden Bestimmungen beizubehalten, gemäss welchen hier eigens festgelegte Bussen festzulegen sind.

Gleiches hat für andere Personen zu gelten, welche, ohne die Sondereigenschaften des Steuerpflichtigen zu besitzen, als Teilnehmer bei der Steuerhinterziehung einzustufen sind. Wird die Strafe für

diese Personen, auch bei der fahrlässigen Steuerhinterziehung, nach der hinterzogenen Steuer bemessen, so sind die finanziellen Risiken in der Steuerberatung und –vertretung, insbesondere aber nicht nur im Unternehmenssteuerrecht, nicht mehr tragbar. Der fahrlässig begangene Fehler kann so Auswirkungen haben, die für den Steuervertreter oder –berater nicht mehr tragbar sind. Das bisherige System der gesetzlich in ihrer Höhe begrenzten Bussen hat sich bewährt.

#### **E. Auskünfte aus dem Geheimbereich – Wird die Verrechnungssteuer als Sicherungssteuer obsolet?**

Mit den neuen Möglichkeiten der Steuerbehörden Auskünfte, Informationen und Zeugnisse auch aus dem gesetzlich geschützten Geheimbereich zu erlangen, würde sich die Steuervollzugslandschaft in der Schweiz ganz erheblich verändern. Das Bankgeheimnis verliert seinen Charakter als „Schutzwall“ auch bei einfacher Steuerhinterziehung vollständig. Es stellt sich damit die Frage, ob die damit die Erhebung der Verrechnungssteuer überhaupt noch eine Rechtfertigung hat.

Selbst die eidgenössische Steuerverwaltung beschreibt in zahlreichen Publikationen die Verrechnungssteuer als „Defraudantensteuer“, also als Steuer, welche den Betrüger miterfassen soll, oder als „Sicherungssteuer“, also als Steuer, welche die ordnungsgemässe Besteuerung der pflichtigen Erträge sichern soll. Die Verrechnungssteuer, als im Inland grundsätzlich voll zurück zu erstattende Steuer, bildet historisch das Gegenstück zum Schutz durch das Bankgeheimnis.

Der Charakter der Verrechnungssteuer als reine Sicherungssteuer wird auch durch ihre teilweise Aufgabe und ihren Ersatz durch die Zinsbesteuerung im Verhältnis zu den Staaten der Europäischen Union verdeutlicht. In diesem Bereich wurde sie vollständig durch eine neue, im internationalen Verhältnis angewandte Sicherungssteuer ersetzt. Gleiches gilt für die abgeltenden Quellensteuern im Verhältnis zu Österreich und dem Vereinigten Königreich, wo eine zumindest weitgehende Abschaffung der Verrechnungssteuer erfolgt ist.

Wird dieser Schutz der Privatsphäre durch Auskunftspflicht im Inland sowie durch Amtshilfe oder gar automatischen Informationsaustausch im Verhältnis zum Ausland aufgegeben, so stellt sich die Frage, ob die Verrechnungssteuer überhaupt noch einen eigenständigen Sicherungszweck zu erfüllen hat.

Der VSV ist der Auffassung, dass durch die erzwingbare Auskunftspflicht der Banken die Verrechnungssteuer im Inland ihre Legitimität vollständig verlieren würde. Sie gehört daher abgeschafft. Im internationalen Verhältnis ist sie jedenfalls soweit abzuschaffen, als sie ihren Sicherungscharakter durch andere Quellensteuern oder durch weit reichende Steueramtshilfe oder gar automatischen Informationsaustausch verloren hat oder verliert. Mit der Abschaffung der Verrechnungssteuer kann sich die Schweiz im internationalen Wettbewerb der Finanzplätze neu und erfolgreich als Vermögens-

lagestandort positionieren. Die Abschaffung der Verrechnungssteuer könnte die Standortattraktivität der Schweiz in ganz erheblichem Masse stärken, und so einem wichtigen und positiven Beitrag zur Strategie für einen national wie international steuerkonformen Finanzplatz leisten.

Den in der Schweiz verbleibenden Sockel an Verrechnungssteuer aus dem internationalen Verhältnis würde die Schweiz durch zusätzliche Steuereinnahmen aus der Ansiedlung von Unternehmen und Vermögen in der Schweiz bei weitem wettmachen.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit, uns zum Entwurf für eine umfassende Revision des Steuerstrafrechts 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